

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS  
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO**

**A EXECUÇÃO FISCAL E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA ACERCA DO PROCESSO EXECUTIVO FISCAL FRENTE À NOVA  
ORDEM PROCESSUAL BRASILEIRA**

**HANS CHRISTIAN VON BLÜCHER**

**Rio de Janeiro  
2016 / 2º Semestre**

**HANS CHRISTIAN VON BLÜCHER**

**A EXECUÇÃO FISCAL E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA ACERCA DO PROCESSO EXECUTIVO FISCAL FRENTE À NOVA  
ORDEM PROCESSUAL BRASILEIRA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Andre Vasconcelos Roque, Professor Mestre e Doutor em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.**

**Rio de Janeiro**  
**2016 / 2º Semestre**

Von Blücher, Hans Christian  
VA282e A Execução Fiscal e o Novo Código de Processo  
Civil: Uma Análise Crítica Acerca Do Processo  
Executivo Fiscal Frente À Nova Ordem Processual  
Brasileira / Hans Christian Von Blücher. -- Rio de  
Janeiro, 2016.  
69 f.

Orientador: Andre Vasconcelos Roque.  
Trabalho de conclusão de curso (graduação) -  
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade  
de Direito, Bacharel em Direito, 2016.

1. Execução Fiscal. 2. Novo Código de Processo  
Civil. 3. Desjudicialização. I. Vasconcelos Roque,  
Andre, orient. II. Título.

CDD nº 341.46521

**HANS CHRISTIAN VON BLÜCHER**

**A EXECUÇÃO FISCAL E O NOVO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL: UMA ANÁLISE  
CRÍTICA ACERCA DO PROCESSO EXECUTIVO FISCAL FRENTE À NOVA  
ORDEM PROCESSUAL BRASILEIRA**

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Professor Dr. Andre Vasconcelos Roque, Professor Mestre e Doutor em Direito Processual pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.**

Data de Aprovação: \_\_/\_\_/\_\_\_\_

Banca Examinadora:

\_\_\_\_\_  
Orientador

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

\_\_\_\_\_  
Membro da Banca

**Rio de Janeiro  
2016/ 2º Semestre**

## **AGRADECIMENTOS**

A meus pais e irmãos por mostrarem que todo esforço e trabalho realizado com dedicação e amor é, ao fim, recompensado.

Aos verdadeiros amigos que fiz ao longo do curso de graduação pelo apoio e companheirismo. Certamente os levarei dentro do meu coração.

A todo corpo docente da Faculdade Nacional de Direito da UFRJ e, em especial, ao meu orientador Dr. Andre Vasconcelos Roque por todo suporte e paciência dedicado ao presente estudo, sempre me tratando de forma educada e construtiva.

## RESUMO

Diante do atual cenário do sistema de cobrança fiscal no Brasil, foram analisados diversos ângulos da estrutura implementada pela Lei 6.830 de 1980 e sua realidade prática nos Tribunais do país. Inicialmente, por meio de uma breve passagem histórica, buscou-se demonstrar as origens do atual modelo, para então analisar sua sistemática e seus mecanismos próprios. Como bem assentado, trata-se de modelo de cobrança estritamente judicial, onde a figura do juiz representa o próprio cobrador fiscal, atuante em nome da fazenda pública. Contudo, o estudo apresentou de forma clara e contundente os decepcionantes dados de produtividade e eficiência dos executivos fiscais no país, o que contribuiu para a crise econômica do Estado brasileiro *latu sensu* e torna o processo de execução fiscal a classe processual mais congestionada do ordenamento pátrio, de acordo com os números levantados pelo Conselho Nacional de Justiça. Dessa forma, o trabalho buscou apontar diretrizes para a crise de produtividade observada, enxergando na influência do Novo Código de Processo Civil, instituído pela Lei 13.105 de 2015, um caminho palatável a ser trilhado. Desse modo, visou desconstruir conceitos ultrapassados para se alcançar o novo modelo processual, alinhado aos valores constitucionais, que deverá necessariamente pautar a sistemática dos executivos fiscais, através do esforço das nossas Cortes. Assim, buscou-se demonstrar, sem utopia, que o processo de execução mais cooperativa e equilibrada será também um processo mais eficiente, no que diz respeito à satisfação do crédito público, conforme leciona boa parte da comunidade acadêmica. Por outro lado, colacionou-se variados discursos que indicam a desjudicialização como fenômeno capaz de auxiliar na crise dos executivos fiscais. Em que pese algumas visões mais conservadoras, o trabalho demonstrou a viabilidade jurídica dos mecanismos ditos “desjudicializadores”, a partir de construções doutrinárias, visando em especial a localização do devedor e dos seus bens ainda no âmbito administrativo. Não se limitou, contudo, às controvérsias do meio acadêmico, sendo também abordada jurisprudência pertinente e projetos legislativos já ventilados, dando maior atenção aos que despertaram mais atenção da comunidade jurídica. Foram finalmente analisados os principais pontos relevantes sobre o tema, para, enfim, restar a expectativa de que, a partir de uma reflexão de como nos enxergamos enquanto cidadãos e de que tipo de relação se deve ter com Estado, possamos construir uma sistemática de cobrança do crédito público mais eficiente, pautada em valores democráticos e cooperativos.

Palavras-chave: Execução Fiscal; Brasil; Novo Código de Processo Civil; Desjudicialização.

## ABSTRACT

In view of the current scenario of the Brazilian tax collection system, it has been analyzed several angles of the structure implemented by Law No. 6,830 of 1980 and its practical reality in the national Courts. At the beginning, with a brief historical passage, it has been tried to demonstrate the origins of the current model, in order to analyze its structure and its own mechanisms. Hence, it is a model strictly judicial, where the judge represents the tax collector himself, acting on behalf of the State. However, the study has clearly presented the disappointing productivity reports, regarding the tax execution procedure, which contributes with the Brazilian economic crisis and makes it the procedural specie with the worst results in the national law system, according with the Conselho Nacional de Justiça (National Council of Justice). Therefore, the work has appointed the solutions of the collection, considering the New Civil Procedure Code as the most favorable path to be followed. Thus, the study has aimed to deconstruct obsolete concepts, in order to achieve a new procedural model, marked by constitutional values, which should necessarily guide the tax execution procedure. It has been demonstrated, in a realistic way, that a more cooperative and balanced enforcement procedure is the most effective, regarding the public credit policy, in accordance with part of the academic community. On the other hand, some lawyers indicate the reduction of the judicial involvement as a path which could help on the tax collection crisis. Regardless some conservative authors, the work has demonstrated the legal feasibility of the so-called "non – judicial" mechanisms, based on doctrinal constructions, especially regarding the debtor and his assets' location. The study has also presented some court precedents and legislative ideas, which has raised the academic community's attention. Finally, the work has analyzed the main relevant points, in order to raise the expectation of, based on a reflection of how we view ourselves as citizens and what kind of relationship we should have with the State, we can build a tax collection system more productive, in accordance with the democratic and cooperative values.

**Keywords:** Tax Execution Procedure; Brazil; New Civil Procedure Code; Reducing Judicial Involvement.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

### 1- LEGISLAÇÃO

LEF- Lei de Execução Fiscal  
CPC – Código de Processo Civil  
CTN – Código Tributário Nacional  
CF – Constituição Federal  
PL – Projeto de Lei

### 2- TRIBUNAIS

STF- Supremo Tribunal Federal  
STJ – Superior Tribunal de Justiça

### 3- ÓRGÃOS, FUNDAÇÕES E AUTARQUIAS

CNJ – Conselho Nacional de Justiça  
PGFN – Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional  
CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica

### 4- OUTROS

TC – Taxa de Congestionamento  
CDA – Certidão de Dívida Ativa  
CADIN - Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal



## SUMÁRIO

<b>- INTRODUÇÃO.....</b>	<b>1</b>
<b>I. A EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL</b>	
1.1. Evolução Histórica.....	4
1.2. Lei 6.830 de 1980 – Lei de Execução Fiscal.....	8
1.3. Crise do Modelo Vigente.....	11
<b>II. A NOVA EXECUÇÃO FISCAL DIANTE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015</b>	
2.1. Aplicação subsidiária x Teoria do Diálogo das Fontes.....	17
2.2. A superação do Princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado.....	21
2.3. Princípio da Cooperação.....	28
2.4. (Des)necessidade de Apresentação de Garantia para a Oposição de Embargos à Execução Fiscal.....	34
<b>III. DESJUDICIALIZAÇÃO: UMA NOVA ALTERNATIVA</b>	
3.1. Inafastabilidade do Controle Jurisdicional e a Garantia ao Contraditório e à Ampla Defesa.....	41
3.2. Métodos Prévios à fase Judicial.....	45
3.3. Mecanismos Propostos.....	48
3.3.1. Localização do devedor e busca de bens.....	48
3.3.2. Penhora Administrativa.....	53
3.4. Propostas Legislativas.....	56
<b>- CONCLUSÃO.....</b>	<b>61</b>
<b>- BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

Atividade imprescindível para uma gestão saudável das finanças de um Estado, a cobrança de créditos públicos no Brasil, pelo modelo vigente, é conduzida desde o seu início, com a citação do contribuinte, até o seu fim – arrematação de bens e satisfação do crédito – por um juiz. Assim preconiza o modelo da Lei 6.830 de 1980, a chamada Lei de Execução Fiscal (LEF), intencionalmente favorável ao credor fazendário.

A cobrança de crédito público terá a forma de um processo executivo, baseado em um título de natureza extrajudicial denominado de Certidão de Dívida Ativa (CDA). A CDA será constituída por meio de procedimento administrativo, de responsabilidade da fazenda pública competente, onde restará assentado o descumprimento da obrigação tributária por parte do contribuinte. Percebe-se, destarte, o elemento diferenciador da CDA em face dos demais títulos executivos extrajudiciais previstos no Código de Processo Civil: estes, em princípio, são formados com o consentimento do devedor, ao passo que o título executivo do crédito tributário é constituído unilateralmente pelo fisco credor.

Todavia, passados mais de 30 anos após a publicação da LEF, é seguro dizer que, se o objetivo de assegurar maiores garantias à Fazenda Pública foi alcançado com relativo sucesso, o mesmo não se pode dizer em transformar a satisfação dos créditos públicos em um processo expedito e eficaz. Em verdade, este modelo de recuperação forçada estritamente judicial, cercado de privilégios para o credor fazendário e revestido de alta dose de formalidade, revela-se demasiadamente moroso, caro e de baixíssima eficiência, contribuindo para a chamada “crise do Judiciário” brasileiro, como será demonstrado empiricamente.

Em meio a este cenário caótico, surge o Novo Código de Processo Civil, erguendo a bandeira da celeridade, cooperação e eficiência. Inicialmente, trata-se de uma lei estruturalmente diferente de sua antecessora, uma vez que se divide em uma parte geral e uma parte especial, com um livro complementar de disposições finais e transitórias. É evidente a intenção do legislador de tornar o sistema processual mais conciso e coeso, eliminando divisões supérfluas.

A parte geral do novo código se inicia com o Capítulo I, denominado “Das Normas Fundamentais do Processo Civil”. Trata-se de capítulo destinado essencialmente a positivar

normas substancialmente constitucionais no âmbito processual infraconstitucional e que irão direcionar a sua aplicação. Tal elemento inovador vem sendo elogiado por parte da doutrina, como destaca Paulo Cezar Pinheiro Carneiro<sup>1</sup>:

Esta importante inovação trouxe para a parte inicial do Código as principais garantias constitucionais que balizam o sistema processual, as quais passam a retratar a principiologia do Novo Código de Processo Civil – ressalva merece ser dada para o caráter não taxativo deste rol. Todos os demais livros, com seus respectivos, foram desenvolvidos a partir destes vetores normativos, podendo-se afirmar que existe uma relação direta entre eles.

Dentro deste ambiente principialista do NCPC, destacam-se a duração razoável do processo, a boa-fé objetiva e o inovador princípio da cooperação. É notória uma mudança na sistemática processual: surge um modelo onde se valoriza a contribuição de todos os sujeitos da relação processual, numa tarefa de condução e instrução do processo, a fim de alcançar o resultado justo constitucional, em contradição ao modelo adversarial característico do Código de Processo Civil de 1973. Nesse liame, são valiosas as palavras de Júlio César Santiago: “Devemos ter bem claro, enquanto operadores do direito, que a situação se modificou e que não dá mais para viver em uma situação de eterno litígio.”<sup>2</sup>

É evidente o tamanho do desafio normativo em conectar a LEF e a prática executiva fiscal ao NCPC. Nota-se que, apesar da expressa aplicação subsidiária do diploma processual, os valores constitucionais e princípios trazidos por esse não podem ser ignorados na sua *praxis* processual. A execução fiscal, enquanto meio judicial de arrecadação estatal, deve ser vista obrigatoriamente a partir da dualidade *satisfação do crédito público e proteção às garantias constitucionais*, sendo aspecto central do presente estudo, superando conceitos e dogmas do direito público já combalidos pelo ordenamento jurídico contemporâneo.

Nesse sentido, busca-se debater o aprimoramento e a modernização do instituto da execução fiscal - ainda que tímida - a partir de sua relação com o novo diploma processual, substancialmente diferente de seu antecessor. As expectativas são elevadas quanto às

---

<sup>1</sup>WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.), *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*, 1ªed. 2ª tiragem, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015, p. 57

<sup>2</sup> SANTIAGO, Julio Cesar. *A Influência do Novo CPC na Cobrança Judicial do Crédito Tributário*. In: DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016. p. 29

qualidades do novo código, cabendo aos operadores do direito identificar seus elementos-chave que implicarão em verdadeira transformação no campo executivo fiscal.

Por outro lado, ganha força na doutrina e na sociedade acadêmica a necessidade de se buscar soluções para a problemática da execução fiscal fora do universo do Poder Judiciário. Trata-se de modelo de cobrança que se convencionou chamar de execução fiscal administrativa ou a desjudicialização da execução fiscal. Ainda que brevemente, o presente trabalho analisará as diversas diretrizes já traçadas e os mecanismos de atuação visando à transição judicial-administrativa, vez que a realidade prática demonstra cada dia mais a incompatibilidade da demanda fiscal oferecida ao Poder Judiciário com a tutela jurisdicional concedida em troca.

A discussão que aqui se propõe é sobre o futuro, sobre a criação de um novo paradigma acerca do Processo Civil e Tributário que a comunidade acadêmica deve obrigatoriamente debater. Já existem movimentações legislativas nesse sentido, bem como os gestores da coisa pública e os tribunais superiores também vislumbram as necessárias mudanças jurídicas. Desprovido da pretensão de fornecer uma solução definitiva para uma questão juridicamente complexa e delicada, o estudo tem como fim abordar criticamente pontos elementares para o melhor desenvolvimento da execução fiscal no Brasil, com o intuito de otimizá-la, sem nunca perder de vista os fundamentos constitucionais que guiam nosso ordenamento jurídico.

## CAPÍTULO I - EXECUÇÃO FISCAL NO BRASIL

### 1.1 Evolução Histórica

Atualmente, a sistemática trazida pela Lei 6.830 de 22 de setembro de 1980, que dispõe sobre a cobrança judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública e dá outras providências, é a via processual adequada para a satisfação de um crédito de titularidade do Estado, seja o mesmo oriundo ou não de uma relação tributária, cabendo a aplicação subsidiária dos dispositivos do Código de Processo Civil no que for compatível.

Contudo, sua origem histórica é complexa e as raízes do processo executivo brasileiro se encontram antes da própria história do Brasil.<sup>3</sup> Como não poderia ser diferente, estão estritamente ligados ao direito português e ao direito ocidental como um todo.

Arnaldo Sampaio de Moares Godoy assinala da seguinte forma, sobre a origem da LEF:

O texto vigente substituiu o Decreto-Lei nº 960, de 17 de novembro de 1938, que por sua vez emendou o Decreto nº 10.902, de 29 de maio de 1914, que ainda substancializava excertos do Regulamento 737, de 25 de novembro de 1850. Arqueologia normativa remete o interessado aos títulos IX, X, XII e XIII, do Livro Primeiro, das Ordenações Filipinas.<sup>4</sup>

Embora a literatura jurídica não seja muito vasta no que diz respeito ao período em que vigiam as normas Filipinas, uma observação importante deve ser feita. Muito em função do caráter absolutista do Estado, a penhora fazia-se administrativamente pela própria administração ativa (a que fiscaliza, autua e impõe as penalidades) e somente posteriormente na fase recursal, a competência passava para o Juízo. Assim dispunha o Alvará de 16.12.1774, que ordenava proceder executivamente contra os devedores na conformidade dos Regimentos da Fazenda e da Lei do Reino.

Após o declínio das Ordenações no ordenamento jurídico no Século XX, as normas gerais da execução de créditos públicos tomaram forma, predominantemente, durante a

---

<sup>3</sup> PACHECO, José da Silva, *Evolução do Processo Civil Brasileiro*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1999

<sup>4</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

segunda metade da década de 10<sup>5</sup>, em 1938<sup>6</sup> e, finalmente, em 1980. Dialogando com a própria história do país, é de se destacar que a década de 1910 foi de grave crise econômica, marcada pelos desafios impostos pela recessão do comércio exterior em decorrência da Primeira Guerra Mundial.

Em 1938, o cenário se repetiu. Ainda se sentiam os efeitos da crise de 1929, enquanto o país mergulhava na ditadura varguista do chamado “Estado Novo”, de caráter autoritário e concentrador.

Já em 1980, surge a legislação vigente, também em meio a um contexto ditatorial e autoritário. A relação jurídica entre Fisco e pagadores de tributos acabou por se tornar um diálogo consideravelmente assimétrico, impositivo e antidemocrático. Tampouco houve situação de serenidade econômica que propiciasse um ambiente sadio para a discussão de normas de cobrança mais adequadas ao país.

É seguro afirmar que a fraca tradição democrática do país está intimamente ligada com os modelos de procedimentos coercitivos, influenciando sobretudo as áreas processual e fiscal. Há uma razão histórica que justifica a execução fiscal trazer prerrogativas e privilégios à Fazenda Pública, sendo conduzida de forma excessivamente burocrática pelo Judiciário, o que não mais condiz com a ordenamento constitucional surgido em 1988, e com a redemocratização.

Já neste século, o desenvolvimento da execução fiscal ocorreu fora do texto do seu principal diploma legal. Como já demonstrado, o Código de Processo Civil irá incidir no processo executivo fiscal de forma subsidiária (artigo 2º, da LEF), cabendo, nesse ponto, tecer algumas considerações sobre a evolução recente do processo de execução civil como um todo.

O modelo originalmente trazido pelo Código de Processo Civil de 1973 foi marcado pela equiparação dos títulos executivos judiciais aos extrajudiciais, consistindo em processo autônomo onde o executado era citado para, em vinte e quatro horas, pagar ou nomear bens

---

<sup>5</sup> Decretos nºs 11.458 e 11.493 de 1915; 12.380 de 1917 e 12.866 e de 1918

<sup>6</sup> Decreto Lei nº 960 de 1938

à penhora, tendo como instrumento de defesa os tradicionais “embargos à execução”.<sup>7</sup>

Nesse modelo, percebe-se que a sentença condenatória não mais era do que uma declaração, em sentido amplo, autorizando o credor a “bater à porta da Justiça pela segunda vez”<sup>8</sup>, a fim de efetivamente satisfazer sua pretensão jurídica. A lide, portanto, não se encerrava com o trânsito em julgado do processo de conhecimento, e se perdurava até a definição do segundo processo movido pelas mesmas partes com o objetivo de efetivar o decidido no primeiro.

Todavia, após mais de trinta anos e sob a égide de uma nova Constituição, via-se o alcance da tutela jurisdicional se esvaziar, na medida em que a sentença condenatória, a despeito do nome, representava uma imperfeição de prestação jurisdicional, tendo em vista que se seguia a um processo, em via de regra, frustrante, como se revelava a execução do julgado.

A partir desse fenômeno jurídico chamado de “crise da condenação”<sup>9</sup>, deu-se início a uma ampla reforma no Código de Processo Civil vigente, durante o biênio 2005/2006, a fim de aprimorar a eficácia dos processos executivos, valorizando os princípios do devido processo legal, celeridade e efetividade do processo. Nesse novo modelo, caso o título seja judicial, aplicam-se as regras do “cumprimento de sentença”, decorrência lógica da sentença condenatória transitada em julgado, ao passo que, estando-se diante de um título de natureza extrajudicial, instaura-se o processo de execução em sentido estrito. No primeiro, o contraditório é garantido ao devedor por meio de “impugnação”, já no segundo, mantem-se os “embargos à execução”.

---

<sup>7</sup> Código de Processo Civil de 1973 (Redação Original): Art. 583. Toda execução tem por base título executivo judicial ou extrajudicial.

Art. 652. O devedor será citado para, no prazo de vinte e quatro (24) horas, pagar ou nomear bens à penhora.

Art.741. Quando a execução se fundar em sentença, os embargos serão recebidos com efeito suspensivo se o devedor alegar: I - falta ou nulidade de citação no processo de conhecimento, se a ação lhe correu à revelia; II - inexigibilidade do título; III - ilegitimidade das partes; IV - cumulação indevida de execuções; V - excesso da execução, ou nulidade desta até a penhora; VI - qualquer causa impeditiva, modificativa ou extintiva da obrigação, como pagamento, novação, compensação com execução aparelhada, transação ou prescrição, desde que supervenientes à sentença VII - incompetência do juízo da execução, bem como suspeição ou impedimento do juiz.

<sup>8</sup> THEODORO JÚNIOR, Humberto, *O cumprimento da sentença e a garantia do devido processo legal*. 3ª Ed – Belo Horizonte, 2007, p. 165.

<sup>9</sup> FUX, Luiz. *O Novo Processo de Execução (Cumprimento de Sentença e a Execução Extrajudicial)*. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2008; p. 15.

O presente trabalho se volta para a segunda espécie executiva, visto que a execução fiscal, sabidamente, tem com objeto título de natureza extrajudicial (artigo 784, inciso IX, do CPC/15). A Lei nº 13.382/2006 surge no ordenamento jurídico pátrio para “subtrair liturgias e criar meios factíveis de alcance do desígnio maior da execução”<sup>10</sup>. Nessa esteira, foi estendido o rol de bens penhoráveis, privilegiou-se a adjudicação e a alienação de bens, retirou-se, como regra, o efeito suspensivo dos embargos, foi disciplinada a chamada “penhora on-line”, entre outras inovações, úteis ao processo executivo fiscal.

Verifica-se que a mencionada reforma processual buscou tornar o processo civil substancialmente mais eficaz, aproximando-o do postulado constitucional do devido processo legal, de onde se pode extrair todos os princípios que regem o direito processual contemporâneo, como o contraditório, a razoável duração do processo e a efetividade da tutela jurisdicional. Sobre este último, Fredie Didier Júnior é preciso:

O princípio da efetividade garante o direito fundamental à tutela executiva, que consiste na exigência de um sistema completo de tutela executiva, no qual existam meios executivos capazes de proporcionar pronta e integral satisfação a qualquer direito merecedor de tutela executiva.<sup>11</sup>

Nesse sentido, a Lei nº 13.105 de 2005, que instaurou o Novo Código de Processo Civil, mantém a estrutura adotada a partir da reforma processual de 2005/2006, acrescentando algumas inovações que merecem destaque, como o incidente de desconsideração da personalidade jurídica, previsto no artigo 133 e seguintes, plenamente aplicável ao rito executivo fiscal, por exemplo.<sup>12</sup>

Em conclusão, após essa breve análise histórica, pode-se afirmar que, a despeito do seu caráter subsidiário, a recente evolução do processo de execução civil, realizada por meio de reformas em seu principal manual, acaba por irradiar no campo executivo fiscal, cabendo a este trabalho analisar o próximo passo, a partir da relação de uma lei de execução fiscal defasada com o novo diploma processual civil.

---

<sup>10</sup> FUX, Luiz. *O Novo Processo de Execução (Cumprimento de Sentença e a Execução Extrajudicial)*. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2008; p. 347

<sup>11</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil, Volume 5*. 5ª ed. Salvador. JusPODIVM. 2013. p 47.

<sup>12</sup> BORDA, Daniel Siqueira. *Execução fiscal e o Novo Código de Processo Civil: Incidente da Desconsideração da Personalidade Jurídica*. In: *Repercussões do Novo CPC v. 10 – Processo e Administração Pública*. Eduardo Talamini (Coord.), Salvador: Juspodivm, 2016. p. 421 - 426



## 1.2. Lei 6.830/80

A Lei 6.830/80 preconiza um procedimento específico para a execução da chamada “dívida ativa da Fazenda Pública”, isto é, da dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de suas respectivas autarquias. Dívida ativa, consoante o disposto no art. 2º da referida lei, é toda aquela “definida como tributária ou não-tributária na Lei 4.320/64, com as alterações posteriores, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

O processo judicial de execução fiscal se inicia quando, concluído o procedimento administrativo fiscal, o débito permanece inadimplido. Após a devida apuração do crédito pelo competente órgão fazendário acerca de sua liquidez, certeza e exigibilidade, ocorrerá a inscrição na dívida ativa. Percebe-se que, no executivo fiscal, o que garante tais requisitos não é sentença de mérito ou a vontade manifesta das partes, mas sim “a regularidade do ato de lançamento tributário que autoriza a presunção de que goza a Fazenda Pública”.<sup>13</sup>

Dessa forma, será emitida a Certidão de Dívida Ativa (“CDA”), que constitui o título executivo apto a legitimar a propositura da execução fiscal, na forma da Lei 6.830/80.

Nesse momento inicial, Alexandre Câmara analisa da seguinte forma o procedimento:

Como todos os demais procedimentos executivos, esse rito se divide em três fases: postulatória, instrutória e satisfativa. A primeira fase é formada pelo ajuizamento da demanda e pela citação, ato de angularização da relação processual (sendo possível que, nesta fase, se realize um arresto). A segunda, pela penhora e demais atos preparatórios para o pagamento. A fase satisfativa é formada pelo pagamento ao demandante, que pode se dar de várias formas<sup>14</sup>

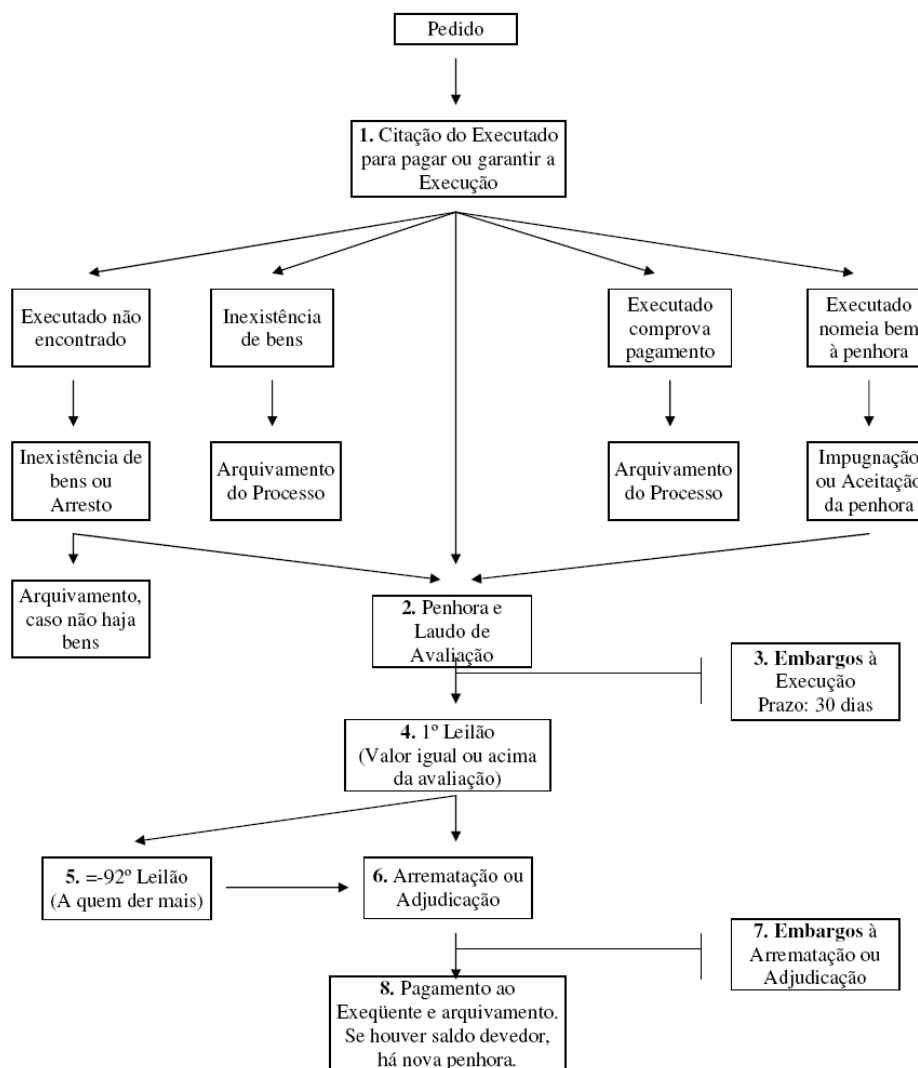
Ou seja, o processo tem início com a apresentação de uma petição inicial simples, apresentando a certidão que comprova a inscrição do contribuinte em dívida ativa, nos termos do art. 6º da LEF. Daí o processo tem seguimento, com o Fisco tentando recuperar os valores devidos e o contribuinte desenvolvendo sua defesa, em pleno exercício de seu direito constitucional do contraditório.

---

<sup>13</sup> MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro: Administrativo e Judicial*. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 272.

<sup>14</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil. Vol.II*, 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p.321

Para evitar uma transposição integral de artigos da referida lei, o esquema abaixo ilustra de forma simplificada o processo:



Fonte: Centro Brasileiro de Estudos e Pesquisas Judiciais – CEBEPEJ, 2007.

Em relação às mudanças legislativas pertinentes, Arnaldo Sampaio de Moraes Godoy é cirúrgico ao afirmar que

As alterações que há na lei de execuções fiscais, por outro lado, são de pormenor. Exemplifico com a Lei nº 11.051, de 29 de dezembro de 2004, que inseriu parágrafo no art.40 da Lei nº 6.830, de 1980, possibilitando ao judiciário reconhecer a prescrição intercorrente, em certas condições. É muito pouco. Há a necessidade de insumo conceitual para que a discussão possa avançar.<sup>15</sup>

<sup>15</sup> GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. Op. Cit. p.14

Em verdade, o modelo preconizado pela LEF apresenta dois defeitos fundamentais, como bem aponta Humberto Theodoro Junior: (i) a descodificação de um procedimento que já se integra ao Código de Processo Civil, como peça de um todo harmônico e funcional; e (ii) a instituição de privilégios exagerados e injustificáveis para a Fazenda Pública, que, em vários momentos, afronta a “tradição e consciência jurídica do direito nacional”<sup>16</sup>.

A título de exemplo, destaca-se o principal meio de defesa reservado ao contribuinte, qual seja, os embargos à execução fiscal, na forma do artigo 16, da LEF. Incidente processual com verdadeira natureza de processo de conhecimento, os embargos à execução fiscal estão condicionados à prévia garantia do juízo da execução, conforme o parágrafo primeiro do mesmo artigo 16. Embora tal regra não mais exista no Código de Processo Civil (artigo 919), nesse particular prevalece o caráter autoritário da Lei de Execução Fiscal, desvalorizando o direito ao contraditório do contribuinte em face da importância da satisfação do crédito público. Cabe salientar que este conflito, em específico, provoca grande debate jurisprudencial e doutrinário, que será melhor analisado adiante.

É flagrante que o modelo vigente se encontra defasado, o que afeta diretamente o campo da eficácia. Ao transformar o magistrado em cobrador de tributo, na visão do Desembargador Federal e Professor Antônio Souza Prudente, a atividade do juiz se torna, frente à cobrança da dívida ativa da Fazenda Pública, um exercício muito pouco jurisdicional, não havendo lide na execução, subvertendo seu papel natural que há de ser, essencialmente, o de resolver conflitos.<sup>17</sup>

Visão semelhante é a da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional PGFN, por intermédio do ex-Procurador Geral da instituição e ex-Advogado-Geral da União, Luis Inácio Lucena Adams, no Ofício nº 624 encaminhado ao ex-Ministro de Estado da Fazenda Guido Mantega, em 2007, expondo o atual panorama jurídico-fiscal:

Conforme demonstraram os dados apresentados anteriormente, o sistema de cobrança judicial tem se caracterizado por ser moroso, caro, extremamente formalista e pouco eficiente. Isto decorre do fato de não ser o Judiciário agente

---

<sup>16</sup> THEODORO JUNIOR, Humberto. *Lei de Execução Fiscal*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva. 1993, p. 4.

<sup>17</sup> PRUDENTE, Antônio Souza. *Cobrança administrativa do crédito da fazenda pública*. *Revista CEJ*, Brasília, ano 5, n. 13, p. 66-72, jan./abr. 2001.

de cobrança de créditos, mas sim instituição dedicada a aplicar o direito e promover a justiça.<sup>18</sup>

Portanto, cabe o estudo da eficácia do modelo atual, visto que todos os dados empíricos indicam uma crise estrutural de difícil superação.

### 1.3. Crise do Modelo Vigente

O Conselho Nacional de Justiça (CNJ), no seu mister institucional de zelo pelo bom funcionamento do Poder Judiciário e de auditoria administrativa e funcional, elabora, anualmente, importante diagnóstico do grau de eficiência e produtividade dos processos judiciais no país.

Trata-se do relatório “Justiça em Números”, que acabou por se firmar como principal base de dados empíricos e informações acerca da qualidade da prestação jurisdicional. Como bem assinalou na edição de 2015 o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do CNJ, Ricardo Lewandowski, “é certo que um diagnóstico aprimorado proporciona a límpida visualização do futuro, ao permitir que os passos sejam continuamente dados de forma segura e direcionada”<sup>19</sup>

Tendo como base as edições de 2015 (ano-base 2014) e 2016 (ano-base 2015), é notório como os processos de execução fiscal se destacam negativamente na compilação, sendo os grandes responsáveis pela alta taxa de congestionamento<sup>20</sup> do Poder Judiciário. A última edição do relatório, recém-divulgada pelo Conselho, nos dá a seguinte informação:

Basta ver que os processos de execução fiscal representam, aproximadamente, 39% do total de casos pendentes e 75% das execuções pendentes no Poder Judiciário. Os processos desta classe apresentam alta taxa de congestionamento, 91,9%, ou seja, de cada 100 processos de execução fiscal que tramitaram no ano de 2015, apenas 8 foram baixados. Desconsiderando estes processos, a taxa de congestionamento do Poder Judiciário cairia de 72,2% para 63,4% no ano de 2015 (redução de 9 pontos percentuais). A maior taxa de congestionamento de execução fiscal está na Justiça Federal (93,9%), e a menor, na Justiça do Trabalho (75,8%).<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Site da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Ofício nº 624 <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2007/r150307d-oficio-624-PGFN.pdf/view>

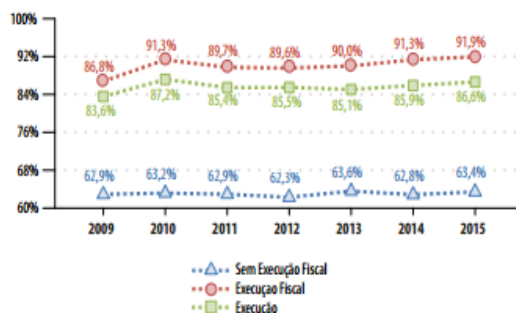
<sup>19</sup> Justiça em números 2015: ano-base 2014/Conselho Nacional de Justiça - Brasília: CNJ, 2015.

<sup>20</sup> “Taxa de Congestionamento: indicador que mede o percentual de casos que permaneceram pendentes de solução ao final do ano-base, em relação ao que tramitou (soma dos pendentes e dos baixados)”. *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 53*

<sup>21</sup> *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 63*

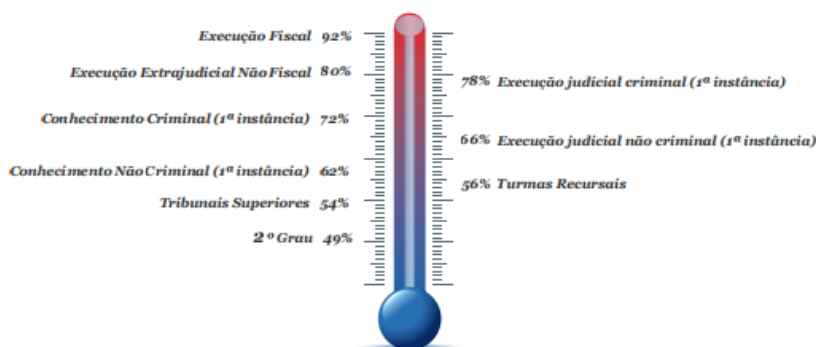
O panorama fica ainda mais nítido quando se expõem os gráficos pertinentes:

Gráfico 3.69 – Série histórica do impacto da execução fiscal na taxa de congestionamento



22

Gráfico 3.66 – Termômetro da taxa de congestionamento



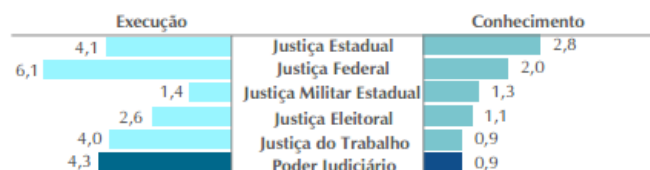
23

Seguindo com o relatório, outros dados chamam a atenção. Em que pese o caráter cognitivo da fase de conhecimento, marcado pela postulação das partes e dilação probatória, o processo executivo, em geral, é notadamente mais demorado. O tempo da baixa no processo de conhecimento é marcado pela entrada na fase executiva, ao passo que, no processo de execução, somente ocorre quando de fato jurisdicionado tem seu direito satisfeito, sendo a data do protocolo o termo *a quo* para os dois tipos. Em média, o tempo da baixa no processo de conhecimento é de onze meses (0,9 anos), enquanto no processo de execução, esse lapso mais que quadruplica: quatro anos e quatro meses (4,3 anos), conforme o gráfico abaixo:

<sup>22</sup> *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 64*

<sup>23</sup> *Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 62*

Gráfico 3.83 – Tempo médio de tramitação dos processos baixados no 1º grau (exceto juizados especiais): execução x conhecimento



24

Ademais, os executivos fiscais representam a segunda classe processual mais demandada do Poder Judiciário, atrás apenas do processo de conhecimento nas áreas cível e trabalhista. O percentual chega a 7,03%. Ao se excluir do campo de pesquisa Juizados e Turmas Recursais, o número atinge quase 14%.<sup>25</sup> Ou seja, a proporção é de uma execução de crédito público para cada 7 processos, com a mais alta taxa de congestionamento e maior tempo de tramitação no Poder Judiciário.

Somado aos dados coletados pelo CNJ, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por intermédio do Ofício nº 624, encaminhou ao Ministério da Fazenda, em 2007, parecer analisando o cenário caótico envolvendo o processo de recuperação do crédito público:

Veja-se que menos de 20% dos novos processos de execução fiscal distribuídos em cada ano tem a correspondente conclusão nos processos judiciais em curso, o que produz um crescimento geométrico do estoque. Em decorrência desta realidade, a proporção de execuções fiscais em relação aos demais processos judiciais é desproporcional, como mostra a tabela a seguir [...]<sup>26</sup>

O Ofício ainda assinala que a taxa de impugnação, seja por meio de embargos, seja por meio de exceção de pré-executividade, é baixíssima em âmbito judicial, o que demonstra que a demora não está relacionada com os meios de defesa do contribuinte.

Os fracos resultados apresentados pelo CNJ e pela PGFN constatarem de forma oficial, uma situação que qualquer operador do Direito percebe com facilidade em seu ofício no dia-a-dia. A sistemática burocracia preconizada pelo Lei 6.830/80 está em total desacordo com o ritmo de produção e trabalho estabelecido pelos avanços tecnológicos e

<sup>24</sup> *Justiça em números 2016*: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 71

<sup>25</sup> *Justiça em números 2016*: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 78

<sup>26</sup> Site da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. Ofício nº 624. Disponível em <http://www.fazenda.gov.br/noticias/2007/r150307d-oficio-624-PGFN.pdf/view>

pela modernização das dinâmicas corporativas e de gestão pública. Apenas para ilustrar, calcula-se que o “estoque” da dívida ativa já tenha ultrapassado o montante de R\$ 1,2 trilhão de reais.<sup>27</sup>

Todavia, indicar precisamente os culpados é tarefa tão complexa quanto apontar soluções. O Ministro aposentado do Superior Tribunal de Justiça (STJ) Humberto Gomes de Barros acredita que a raiz do problema que resulta na morosidade e ineficácia da cobrança judicial da dívida ativa vai além dos problemas estruturais e materiais suscitados. A origem do problema seria decorrência de uma espécie desvio de finalidade na cobrança dos créditos estatais, uma vez que o Poder Judiciário exerce função para a qual não foi concebido: a função administrativa.<sup>28</sup>

Leonardo Greco vai além, indicando não apenas entraves jurídicos, mas também fatores econômicos e sociais da sociedade brasileira pós moderna, como a democratização do acesso ao crédito e o crescimento do consumismo, indicando uma mudança no comportamento dos devedores:

Ainda outro fator é um novo ambiente econômico e sociológico: o espírito empresarial e a sociedade de consumo estimulam o endividamento das pessoas e o inadimplemento das obrigações pelo devedor deixou de ser vexatório e reprovável. Há muitos anos atrás, antes da minha geração, ser devedor era imoral, era reprovável, era vergonhoso. Hoje parece que ser credor é que é vergonhoso. Todo mundo é devedor Mudou o ambiente. Deixou de ser vexatório e reprovável ser devedor e, em consequência, as ações de cobrança e execuções vão se multiplicando, transformando-se num fenômeno natural dessa nova realidade econômica.<sup>29</sup>

O procurador federal Carlos Francisco Lopes Melo, por sua vez, tece críticas ao modelo, afirmando que o quadro atual sugere a necessidade de se mudar a forma de cobrança do crédito público. Seria necessário, pois, adaptar as novas funções do Estado concretizador de direitos fundamentais à formação do crédito público e ao próprio modelo procedimental, de forma rápida e eficiente, à luz da nova ordem constitucional.<sup>30</sup>

---

<sup>27</sup> Site da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional. *Relatório de Auditoria Anual de Contas 2013-2014*. Disponível em <https://relats.cgu.gov.br/uploads/RA201406157.pdf>

<sup>28</sup> BARROS, Humberto Gomes de. *Execução fiscal administrativa*. Revista CEJ, Brasília, ano 11, n. 39, p. 4-9, out./dez. 2007

<sup>29</sup> GRECO, Leonardo. *Execução Civil – Entraves e Propostas*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XII, 2013. p. 401-402.

<sup>30</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes Melo. *Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal*. Disponível em [www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880). Acesso em 10.11.2016

Por outro lado, o Prof.º Flávio Luiz Yarshell afasta a ideia de que a crise da execução se relacionaria com um suposto excesso de meios de impugnação, como poderia se alegar. O ilustre jurista defende que não se deve reduzir os meios de defesa do executado (vez que fundamentais ao contraditório e à ampla defesa) mas sim modificar o próprio procedimento executivo fiscal:

O que há, efetivamente, é um excesso “relativo” de processos: o aparato disponível é incapaz de proporcionar resultado eficiente, se considerados apenas os trâmites necessários para que se possa promover a citação do devedor e a expropriação de seus bens. Portanto, propostas de mudança não devem cogitar da redução dos meios de impugnação, mas do aperfeiçoamento dos meios executivos, naturalmente com a preservação da cláusula do devido processo legal.<sup>31</sup>

Considerando o fato de que os mecanismos de defesa são pouco acionados e, portanto, não são os grandes responsáveis pela improdutividade dos feitos, o mesmo não se pode dizer das estratégias de localização do executado e seus bens, as quais parecem ter significativa responsabilidade pelo panorama apresentado.

Portanto, é importante assentar que, conforme os dados apresentados e analisados, o executado não é, definitivamente, o responsável por sua ineficiência. A baixa porcentagem de casos em que são formulados instrumentos de defesa comprova esta premissa. Destarte, o novo desenho a ser emprestado à execução fiscal passa pela reestruturação de toda sua sistemática, sem a necessidade de atacar a garantia ao contraditório do contribuinte.

Em verdade, deve-se atentar para a questão da citação e localização de bens, procedimentos que poderiam ser realizados em momento pré-processual, contribuindo para a formação de um crédito mais “sadio”, por assim dizer, evitando que o Poder Judiciário seja acionado para localizar um devedor – já relacionado com o Fisco no processo de inscrição em dívida ativa – ou seus bens. Nesse mister, a doutrina já entende que o fenômeno da “desjudicialização” da execução fiscal faz-se necessário para a otimização do processo de recuperação do crédito público, o que será melhor estudo em capítulo próprio.

---

<sup>31</sup> YARSHELL, Flávio Luiz. *A Execução Fiscal como paradigma evolutivo do Modelo Executivo Brasileiro*. In *Gestão e jurisdição : o caso da execução fiscal da União* / Organizadores: Alexandre dos Santos Cunha, Paulo Eduardo Alves da Silva. – Brasília : Ipea, 2013. v.9. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisidicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisidicao.pdf). Acesso em 10.11.2016.



Destacam-se outros aspectos depreendidos da realidade forense: complexidade e burocracia de rotinas internas no cartório, excesso de formalismo de certos expedientes, baixa eficiência na propositura de execuções – estas, com alto grau de vícios, entre outros.

Por todo exposto, o panorama de ineficiência das cobranças forçadas de crédito público expõe mecanismos que tem seu funcionamento consideravelmente abaixo do esperado. Nesse momento, busca-se analisar como o novo diploma processual civil irá influenciar nesse modelo, marcado por uma situação de morosidade, baixo nível de recuperação de valores pelo Fisco e insegurança para o contribuinte.

## CAPÍTULO II - A NOVA EXECUÇÃO FISCAL DIANTE DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015

### 2.1. Aplicação subsidiária x Teoria do Diálogo das Fontes

Como já demonstrado, tanto a LEF, em seu artigo primeiro, quanto o novo CPC, em seu artigo 1.046, parágrafo segundo, afirmam a aplicação subsidiária (ou supletiva) do diploma processual em face dos procedimentos regulados pela lei extravagante. Embora exista certa diferença etimológica<sup>32</sup>, a intenção do legislador foi a mesma: resguardar o princípio da especialidade, uma vez que as particularidades inerentes à cobrança judicial do crédito público são devidamente privilegiadas por certos mecanismos exclusivos. Nesse sentido, o novo código, à exemplo do antigo, se dispõe a complementar a lei especial somente naquilo que lhe falta, e que lhe faz falta, como bem assinala Mauro Luís Rocha Lopes:

De notar-se, mais, que nem todas as lacunas existentes na LEF autorizam a aplicação de normas contidas na lei processual geral, mas apenas aquelas consideradas indesejáveis, ensejadoras de perplexidade no caso concreto enfocado pela exegeta. Isso em respeito a um eventual silêncio eloquente do diploma especial, que se bastará como solução normativa.<sup>33</sup>

Ronaldo Cramer, em comentário à regra do artigo 1.046, parágrafo segundo, afirma que o dispositivo confirma a prevalência da lei especial anterior sobre a lei geral posterior.<sup>34</sup> Nada obstante, o caráter principialista do Novo Código de Processo, com base em garantias constitucionais, revela o fenômeno da constitucionalização do processo civil, que mitiga as regras tradicionais de solução de conflito normativo (temporalidade x hierarquia x especialidade), para afirmar uma interpretação maior, conjunta, visando sempre a resguardar os valores e princípios constitucionais. Trata-se de verdadeira pluralidade de fontes normativas, uma vez que o mesmo tratamento jurisdicional encontrará sua força normativa em mais de um texto positivado, tendo por lastro, muitas vezes um princípio de valor constitucional.

---

<sup>32</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*, 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 94

<sup>33</sup> LOPES, Mauro Luís da Roca. *Processo Judicial Tributário. Execução Fiscal e Ações Tributárias*. 9ª ed. Niterói: Impetus, 2014, p. 8

<sup>34</sup> WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (coord.). *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*, 1ª ed., 2ª tiragem, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015, p. 2361

Nesse mister, a fim de harmonizar a pluralidade de fontes normativas, marca do Direito contemporâneo, invoca-se a teoria do Diálogo das Fontes, a qual prega uma “não exclusão”: a solução não implica numa escolha que renega a norma preterida. Pelo contrário, aponta uma mudança de sentido, onde há uma superação do conflito de leis pela ideia de coordenação, na qual é promovida a restauração da coerência da sistemática, sob a luz dos valores e direitos fundamentais consagrados na Constituição e nos Direitos Humanos.<sup>35</sup> Percebem-se, destarte, os três pilares da teoria: (i) a não-exclusão, (ii) a coordenação normativa e (iii) o fenômeno da “filtragem constitucional”<sup>36</sup>.

Desenvolvida originalmente por Erik Jayme e introduzida em território nacional pela Professora Claudia Lima Marques<sup>37</sup>, a Teoria do Diálogo das Fontes surge como solução hermenêutica apta a enfrentar a construção clássica sobre antinomias jurídicas. Em razão das transformações das relações socioeconômicas, da evolução tecnológica e das novas formas concepção social da realidade, há verdadeira incompatibilidade dos novos fatos sociais com o Direito Positivo, cabendo ao magistrado buscar por uma coordenação, por um “diálogo”. Como teve oportunidade de afirmar Erik Jayme sobre o principal objeto de sua teoria:

“o sistema jurídico pressupõe uma certa coerência – o direito deve evitar a contradição. O juiz, na presença de duas fontes, com valores contrastantes, deve buscar coordenar as fontes, num diálogo das fontes (*Dialog der Quellen*).”<sup>38</sup>

O estudo da Professora Claudia Lima Marques afirma que sua metodologia parte de três tipos de diálogos das fontes instrumentais. Primeiramente, o diálogo de coerência, onde uma lei é empregada como base conceitual para outra. O segundo, o diálogo de complementariedade e subsidiariedade, quando a parte principiológica de uma norma pode complementar a aplicação de outrem. E por último, o diálogo de coordenação e adaptação

---

<sup>35</sup> DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016. p. 60

<sup>36</sup> SHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional: Construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999.

<sup>37</sup> A Professora Claudia Lima Marques desenvolveu o presente método de interpretação baseado na coordenação normativa inicialmente como tentativa de solução de eventuais antinomias entre o Código de Defesa do Consumidor com o Código Civil de 2002, o que posteriormente resultou na obra “*Diálogo das Fontes: do conflito à coordenação de normas no direito brasileiro*”, publicado pela editora Revista dos Tribunais em 2012.

<sup>38</sup> MARQUES. Cláudia Lima. *O 'diálogo das fontes' como método da nova teoria geral do direito: um tributo a Erik Jayme*. In *Diálogo dos fontes: do conflito à coordenação de normas no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012, p. 19-20

sistemática, no qual ocorre uma influência recíproca entre as leis analisadas, aplicando-se o entendimento acerca de uma sobre a outra.<sup>39</sup>

Importante destacar que um método de interpretação e aplicação que alia a visão sistemática de um ordenamento jurídico com profunda carga constitucional, mediante a coordenação de plurais fontes normativas, contribui para a afirmação de uma unidade lógica de Direito, e valoriza a autoridade do próprio sistema jurídico.

Dessa forma, a doutrina entende pela aplicabilidade da estudada teoria no ordenamento brasileiro, diante das novas questões normativas que se constroem. Nas palavras da Professora, “a doutrina atualizada, porém, está a procura hoje mais de harmonia e da coordenação entre as normas do ordenamento jurídico (concebido como sistema), do que exclusão”<sup>40</sup>.

No mesmo sentido aponta a jurisprudência. No famoso julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade 2.591<sup>41</sup>, em que se reconheceu a aplicação do Código de Defesa do Consumidor às atividades bancárias, já se destacava a importância do diálogo das fontes como forma de solução de aparente conflito, conforme se pode depreender do voto do Ministro Joaquim Barbosa:

Em muitos casos, o operador do direito irá deparar-se com fatos que conclamam a aplicação de normas tanto de uma como de outra área do conhecimento jurídico. Assim ocorre em razão dos diferentes aspectos que uma mesma realidade apresenta, fazendo com que ela possa amoldar-se aos âmbitos normativos de diferentes leis. Um exemplo corriqueiro disso é a aplicabilidade de normas do Código Civil como do Código Penal a um mesmo fato, sem que se possa falar em antinomias ou colisões.

A Emenda Constitucional 40, na medida em que conferiu maior vagueza à disciplina constitucional do sistema financeiro (dando nova redação ao art. 192), tornou ainda maior esse campo que a professora Cláudia Lima Marques denominou “diálogos entre fontes” – no caso, entre a lei ordinária (que disciplina as relações consumeristas) e as leis complementares (que disciplinam o sistema financeiro nacional). Não há, a priori, por que falar em exclusão formal entre essas espécies normativas, mas, sim, em influências recíprocas, em aplicação conjunta das duas normas ao mesmo tempo e ao mesmo caso, seja completamente, seja subsidiariamente, seja permitindo a opção voluntária das partes sobre a fonte prevalente.

---

<sup>39</sup> MARQUES, Claudia Lima. *Diálogo das fontes: do conflito à coordenação de normas no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012. p. 30-39.

<sup>40</sup> MARQUES, Claudia Lima. *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009, p. 90

<sup>41</sup> (ADI 2591, Relator Min. CARLOS VELLOSO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 07/06/2006, DJ 29-09-2006).

No que diz respeito ao campo executivo fiscal, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por meio do Parecer nº 1732/2007, assinalou a importância, à época, da integração da Lei 6.830/80 com a reforma trazida ao antigo CPC pela Lei, invocando a Teoria do Diálogo das Fontes. Segundo a PGFN, afastar a aplicação da norma geral para valorizar o caráter especial da LEF implicaria num contrassenso: a lei especial, destinada a privilegiar determinada categoria, dando um tratamento pior à própria Fazenda Pública.

94. Desta forma, existindo uma legislação especial que foi editada com a finalidade maior de conferir um tratamento mais benéfico para certas categorias, não é razoável que uma alteração na lei geral, aplicável a todas as demais pessoas, que venha a conferir um tratamento ainda mais benéfico do que aquele previsto na lei especial, não derroge os ditames dessa. Sim, pois, se a lei especial foi introduzida no Ordenamento com o escopo de conferir um tratamento privilegiado a certa categoria, o fato de não ter sido atualizada em consonância com as normas gerais, não pode implicar um tratamento pior, mais prejudicial, àquele quem o legislador pretendeu privilegiar.

95. Estaríamos diante de uma insuportável contradição, admitir a idéia de que o legislador especializou o tratamento de certa categoria para beneficiá-la e, pela sua inação em alterar também a lei especial, editou regramentos ainda mais benéficos na regulação geral. Ora, quem deveria ser privilegiado acabaria sendo prejudicado com a evolução da lei geral.

96. Pois bem. Diante dessa linha de idéias, a regra segundo a qual a lei especial jamais será derogada pela lei geral deve sofrer alguns temperamentos.<sup>42</sup>

Embora o referido parecer emitido pela PGFN tenha provocado controversas doutrinárias<sup>43</sup>, o Superior Tribunal de Justiça reconheceu que os avanços no Código de Processo Civil, os quais conferiram maior agilidade e eficiência ao processo executivo, não poderiam ser descartados na aplicação da Lei de Execuções Fiscais, pois provocaria notório contrassenso o credor ordinário possuir maiores facilidades processuais do que o credor fazendário. Nessa esteira, o STJ, na oportunidade do julgamento do Recurso Especial nº 1.184.765<sup>44</sup>, sob o rito dos recursos repetitivos, invocou o “diálogo das fontes” para apaziguar o dilema quanto a aplicação da penhora *on-line* nos executivos fiscais.

(...)

9. A antinomia aparente entre o artigo 185-A, do CTN (que cuida da decretação de indisponibilidade de bens e direitos do devedor executado) e os artigos 655 e 655-A, do CPC (penhora de dinheiro em depósito ou aplicação financeira) é superada com a aplicação da Teoria pós-moderna do Diálogo das Fontes, idealizada pelo

<sup>42</sup> Parecer PGFN nº 1732/2007. Disponível em <http://dados.pgfn.fazenda.gov.br/dataset/pareceres/resource/17322007>. Acesso em 20.11.2016;

<sup>43</sup> MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro: administrativo e judicial*. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 271;

<sup>44</sup> REsp 1184765/PA, Rel. Ministro LUIZ FUX, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 24/11/2010, DJe 03/12/2010;

alemão Erik Jayme e aplicada, no Brasil, pela primeira vez, por Cláudia Lima Marques, a fim de preservar a coexistência entre o Código de Defesa do Consumidor e o novo Código Civil.

10. Com efeito, consoante a Teoria do Diálogo das Fontes, as normas gerais mais benéficas supervenientes preferem à norma especial (concebida para conferir tratamento privilegiado a determinada categoria), a fim de preservar a coerência do sistema normativo.

11. Deveras, a ratio essendi do artigo 185-A, do CTN, é erigir hipótese de privilégio do crédito tributário, não se revelando coerente "colocar o credor privado em situação melhor que o credor público, principalmente no que diz respeito à cobrança do crédito tributário, que deriva do dever fundamental de pagar tributos (artigos 145 e seguintes da Constituição Federal de 1988)" (REsp 1.074.228/MG, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 07.10.2008, DJe 05.11.2008).

12. Assim, a interpretação sistemática dos artigos 185-A, do CTN, com os artigos 11, da Lei 6.830/80 e 655 e 655-A, do CPC, autoriza a penhora eletrônica de depósitos ou aplicações financeiras independentemente do exaurimento de diligências extrajudiciais por parte do exequente.

Assim, o mesmo deve ser o entendimento adotado em relação à Lei 13.105/15. A aplicação da Teoria do Diálogo das Fontes deve ser analisada como prática jurídica consolidada, apta amenizar o atraso flagrante da LEF em face às legislações contemporâneas, sem perder sua essência legislativa, a fim de aprimorar a eficiência do instituto. Em verdade, o novo Código propõe uma maior efetividade ao processo civil, o que não pode ser desprezado pelos operadores do direito, especialmente no processo de recuperação do crédito público.

## 2.2. A superação do princípio da Supremacia do Interesse Público sobre o Privado

Corolário tradicional do Direito Administrativo, o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado enfrenta certas críticas e controvérsias por parte da doutrina e jurisprudência, em face ao ordenamento jurídico contemporâneo. Dentro de uma ótica jurídica constitucional que se pauta pelos direitos fundamentais individuais e coletivos, a ideia de supressão de direitos privados para valorização do “público”, termo abstrato que involuntariamente faz referência à ordem estatal, pode soar de forma autoritária.

Melhor desenvolvendo, o princípio em questão surge como axioma natural ao Direito Público moderno, onde sua função específica seria “resguardar e atender os interesses públicos, o bem estar coletivo”<sup>45</sup>. Nesse sentido, o interesse particular seria mero reflexo do público, sob o ponto de vista da administração pública, restando sempre em um plano inferior ao dos “interesses da coletividade”. Sobre esta bipolarização, Maria Sylvania Zanella Di Pietro

---

<sup>45</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella, *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004. p 69

é firme sobre a força desse axioma: “se a lei dá à Administração os poderes de desapropriar, de requisitar, de intervir, de policiar, de punir, é porque tem em vista atender ao interesse geral, que não pode ceder diante do interesse individual”<sup>46</sup>

Celso Antônio Bandeira de Mello analisa a dicotomia sob outro aspecto, ao entender a noção de interesse público como uma projeção de interesses individuais e privados em um plano coletivo. Logo, segundo o ilustre administrativista, o interesse público é resultante do conjunto dos interesses particulares de cada indivíduo, enquanto membro de uma sociedade:

Pois bem, é este último interesse o que nomeamos de interesse do todo ou interesse público. Não é, portanto, de forma alguma, um interesse constituído autonomamente, dissociado do interesse das partes e, pois, passível de ser tomado como categoria jurídica que possa ser erigida irrelatamente aos interesses individuais, pois, em fim de contas, ele nada mais é que uma faceta dos interesses dos indivíduos: aquela que se manifesta enquanto estes – inevitavelmente membros de um corpo social – comparecem em tal qualidade. Então, dito interesse, o público – e esta já é uma primeira conclusão -, só se justifica na medida em que se constitui em veículo de realização dos interesses das partes que o integram no presente e das que o integrarão no futuro. Logo, é destes que, em última instância, promanam os interesses chamados públicos.<sup>47</sup>

Para então concluir pela sacralidade do princípio sob análise<sup>48</sup>:

Trata-se de verdadeiro axioma reconhecível no moderno Direito Público, Direito Público. Proclama a superioridade do interesse da coletividade, firmando a prevalência dele sobre o do particular, como condição, até mesmo, da sobrevivência e asseguramento deste último. É pressuposto de uma ordem social estável, em que todos e cada um possam sentir-se garantidos e resguardados.

Nesse aspecto, a existência do princípio se daria de três maneiras: (i) como direção finalística da Administração Pública (ii) como fundamento constitucional de normas que outorgam privilégios à Administração, (iii) como fundamento constitucional para ações administrativas restritivas de direitos fundamentais.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004. p 70

<sup>47</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p 61

<sup>48</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010. p 69

<sup>49</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Existe uma Supremacia do Interesse Público sobre o Privado no Direito Administrativo Brasileiro?* Revista de Direito Administrativo, v. 220 Rio de Janeiro: Renovar, abr/jun 2000. P. 98. In: BINENBOJM, Gustavo. *Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo, v. 239, Rio de Janeiro: Editora Forum, Jan/Mar, 2005, p. 13.

Ocorre que a doutrina mais moderna enxerga na supremacia do interesse público certo vazio conceitual, e, inserido numa ordem constitucional que tem como epicentro o homem e a sua dignidade, acaba por perder ainda mais sua suposta força normativa constitucional. Parte-se nesse momento para sua desconstrução, em oposição à doutrina clássica apresentada.

Humberto Ávila, em trabalho pioneiro, critica o mencionado princípio ao afirmar inicialmente sua incompatibilidade conceitual, frente a toda construção doutrinária acerca dos princípios jurídicos, vez que apresenta uma regra abstrata de prevalência absoluta que acaba por suprimir os espaços para ponderações. Os princípios, em geral, não se vinculam abstratamente a uma situação específica, sendo guiados pelo postulado da proporcionalidade e pelo exercício da ponderação. As regras, por sua vez, irradiam sua carga normativa diretamente ao caso específico, sendo suas consequências percebidas de imediato.<sup>50</sup>

Segundo a corrente contemporânea<sup>51</sup>, o postulado da proporcionalidade orienta a interpretação e aplicação de normas no sentido de harmonizar os bens jurídicos em questão, utilizando como instrumento a ponderação do magistrado. Tal postulado deve ser enxergado a partir de três acepções: adequação (o meio escolhido deve ser apto a atingir o fim a que se destina), necessidade (dentro dos meios possíveis, escolhe-se o menos gravoso aos bens em jogo) e a proporcionalidade em sentido estrito (a escolha deverá trazer maiores benefícios de que a restrição proporcionada).<sup>52</sup>

É de fácil percepção a incompatibilidade do princípio sob análise com o postulado da proporcionalidade, eis que, em sua concepção clássica sustenta uma única e invariável relação de interesse público, afastando o processo de ponderação e rejeitando os interesses privados envolvidos.

Ademais, o dito “princípio” pressupõe a dissociabilidade entre interesses públicos e privados, de modo a sempre confrontá-los e insinuar uma suposta incompatibilidade “público

---

<sup>50</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2003. p. 40

<sup>51</sup> Nesse ponto, destaca-se a obra de Daniel Sarmento “*A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*”. 01 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002

<sup>52</sup> SARMENTO, Daniel, *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*. 01ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002



x privado”, onde a administração pública deverá favorecer o primeiro em detrimento do segundo.

Ocorre que a realização de interesses privados quando em confronto com interesses públicos não constitui desvio de finalidade para a Administração, vez que aqueles também são fins públicos, frente à ordem constitucional, como bem assinala o mencionado jurista.

“... o interesse privado e o interesse público estão de tal forma instituídos pela Constituição brasileira que não podem ser separadamente descritos na análise da atividade estatal e de seus fins. Elementos privados estão incluídos nos próprios fins do Estado (p. ex. preâmbulo e direitos fundamentais)”<sup>53</sup>

Verifica-se a impossibilidade de se extrair o princípio da supremacia do interesse público do conjunto normativo constitucional. Ao contrário, realizar o interesse público passa invariavelmente pela consideração das pessoas em sua dimensão individual, sendo necessário um esforço de harmonização a fim de preservar, na maior medida possível, e entender os direitos individuais como parte do próprio interesse público.

Apresentadas as deficiências do conceito, parte-se à sua nova aplicação. Segundo a teoria clássica, a supremacia do interesse público pode ser percebida em normas que outorgam privilégios e prerrogativas à Administração, bem como em normas restritivas de direitos individuais, tanto no campo do direito material, quanto no campo processual. Nas palavras do administrativista Gustavo Binembojm, “o Estado, corporificando e personificando o próprio interesse público, faria jus a um conjunto de privilégios processuais, sem os quais os interesses gerais da coletividade poderiam ser comprometidos”<sup>54</sup>.

Exemplos não faltam: a regra da inoponibilidade das convenções particulares ao fisco e a não sujeição da propriedade estatal ao instituto do usucapião (material); prazos processuais em dobro e a partir de sua intimação pessoal<sup>55</sup>; duplo grau de jurisdição obrigatório, entre

---

<sup>53</sup> ÁVILA, Humberto Bergmann. *Repensando o "Princípio da supremacia do interesse público sobre o particular"*, Malheiros: São Paulo. 1999. p. 111. In: BINENBOJM, Gustavo. *Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo, v. 239, Rio de Janeiro: Editora Forum, Jan/Mar, 2005, p. 16.

<sup>54</sup> BINENBOJM, Gustavo. *Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo, v. 239, Rio de Janeiro: Editora Forum, Jan/Mar, 2005, p. 23.

<sup>55</sup> Artigo 183 do Código de Processo Civil de 2015 (Lei 13.105/15): “A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e suas respectivas autarquias e fundações de direito público gozarão de prazo em dobro para todas as suas manifestações processuais, cuja contagem terá início a partir da intimação pessoal.”

outros (processual). Em matéria tributária, destacam-se a não sujeição do crédito tributário a concurso de credores (nem a habilitação em processo de falência ou recuperação judicial – artigo 187 do Código Tributário Nacional) e a controversa exigência de se apresentar garantia ao juízo para oposição de embargos à execução fiscal, que será melhor estudada adiante.

Tradicionalmente, a jurisprudência acolhe tais privilégios, sempre em nome da superioridade do interesse público:

(...)

1. Os privilégios instituídos para a Fazenda Pública pela Lei nº 6.830/80, assim como tantos outros previstos na legislação processual, não violam o princípio da isonomia entre as partes, por visarem a compensar dificuldades da defesa em juízo das entidades públicas e por estar em jogo a preservação de indiscutível interesse público. (...) 7. Apelação do INSS e remessa oficial desprovidas. Apelação da parte autora parcialmente provida.<sup>56</sup>

(...)

1. A remessa necessária, ou duplo grau obrigatório, expressão de privilégio administrativo que, apesar de mitigado, ainda ecoa no ordenamento jurídico brasileiro, porque de recurso não se trata, mas de condição de eficácia da sentença (Súmula 423 do STF), é instituto que visa a proteger o interesse público; assim, é possível alargar as hipóteses de seu conhecimento, atribuindo-lhe mais do que o efeito devolutivo em sua concepção clássica (delimitado pela impugnação recursal do recorrente), mas também o chamado efeito translativo, que permite ao órgão judicial revisor pronunciar-se, de ofício, em determinadas situações, como, por exemplo, para dirimir questões de ordem pública.

2. O efeito translativo amplo, admitido pela doutrina e pela jurisprudência, não autoriza, porém, a conclusão de que toda e qualquer questão passível de ofender, em tese, o interesse público deva ou possa ser examinada, de ofício, pelo Tribunal ad quem. O reexame necessário nada mais é do que a permissão para um duplo exame da decisão proferida pelo Juiz Singular em detrimento do ente público, mas a partir das teses efetivamente postas na demanda, por isso que o Tribunal somente pode conhecer de ofício daquelas matérias que também poderiam sê-lo pelo Julgador Monocrático. (...) <sup>57</sup>

Todavia, essas diferenciações não podem mais ser justificadas pela regra de prevalência apriorística dos interesses públicos sobre privado, pois, como já explicado, o ordenamento jurídico deve se esforçar para coadunar os interesses coletivos aos individuais, visto que estes também fazem parte daqueles. Além disso, estas normas de privilégio também estarão sujeitas à lógica do princípio constitucional da isonomia, de forma que sua legitimidade será medida pelo diálogo e respeito à essa.

---

<sup>56</sup> (TRF-1 - EAC: 47220 MG 0047220-63.1999.4.01.0000, Relator: DESEMBARGADORA FEDERAL MARIA DO CARMO CARDOSO, Data de Julgamento: 11/04/2012, QUARTA SEÇÃO, Data de Publicação: e-DJF1 p.150 de 23/04/2012)

<sup>57</sup> REsp 1263054/GO, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/04/2013, DJe 13/08/2013)

Dessa forma, deve-se adotar a já desenhada proporcionalidade e sua ponderação prática para mitigar a ideia de supremacia do interesse público, a fim de resguardar o princípio da isonomia. Na oportunidade do julgamento da ADIN 1.753/DF<sup>58</sup>, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence, o Supremo Tribunal Federal apresentou como analisar as diferenças de tratamento legalmente previstas, superando a noção clássica de supremacia pública.

*In casu*, tratava-se da discussão da constitucionalidade da ampliação do prazo para propositura de ações rescisórias de dois para cinco anos. Em um primeiro momento, o Ministro Relator buscou apresentar a sua inadequação, tendo em vista a suficiência do prazo de dois anos para permitir o conhecimento do vício da decisão transitada. Em seguida, alegou o que chamou de desnecessidade ou inexigibilidade da medida, com base no respeito a isonomia processual, visto que não configura meio necessário para melhor viabilizar a defesa do Estado em juízo. Por fim, assentou que o Poder Público já dispõe de uma série de benefícios em detrimento do particular, sendo que a instituição de mais um privilégio não justificaria o grau de sacrifício envolvido.

Cumprido salientar que, apesar de ter concluído pela inconstitucionalidade da norma, o Ministro Relator preservou o verdadeiro sentido da supremacia do interesse público, visto que sopesou com base na proporcionalidade os valores individuais e coletivos a fim de se alcançar a real finalidade do interesse público, à luz do ordenamento jurídico contemporâneo constitucional. Sobre esse ponto, o jurista Gustavo Binimbojm é mais uma vez preciso:

Interessante notar que o acórdão, ao dar pela inconstitucionalidade do dispositivo, faz questão de mencionar que a decisão era fundada nos princípios da isonomia, da razoabilidade, da proporcionalidade e da supremacia do interesse público. O interesse público, na espécie, recomendava a preservação da isonomia formal, em resguardo dos interesses dos particulares, e não a chancela automática e apriorística da prerrogativa do Poder Público. Ademais, o juízo cognitivo pelo qual esse interesse público foi alcançado percorreu o iter do postulado da proporcionalidade, que buscou realizar uma ponderação entre os interesses em jogo, e não uma merda identificação do interesse público com o interesse estatal. Resta comprovado, assim, que não há prevalência a priori do coletivo sobre o individual, nem do estatal sobre o particular.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> (ADI 1753 MC, Rel.: Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/1998, DJ 12-06-1998)

<sup>59</sup> BINENBOJM, Gustavo. Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo. Revista de Direito Administrativo, v. 239, Rio de Janeiro: Editora Forum, Jan/Mar, 2005. p. 25.

Em matéria de execução fiscal, é dever dos operadores do direito lidar com a Lei 6.830/80 de forma cética, enxergando que o pretense interesse público não pode se revelar como supressão de princípios constitucionais em favor da fazenda pública, nada obstante o texto da lei nos induza a esse erro. Nesse sentido, o professor James Marins expõe de forma crítica situação em que o desequilíbrio processual em favor do ente estatal não se justifica, em razão de clara ofensa garantias individuais do contribuinte:

A presunção de legitimidade que goza a Fazenda bem como as prerrogativas postas ao seu dispor não tornam jurídica qualquer modalidade de arbítrio. Certamente o dever de manter-se o título executivo em conformidade com a obrigação que lhe deu origem só pode ser exercido quando também relevado o direito de defesa do contribuinte, que não pode de forma alguma ser frustrado em nome de pretense interesse público.

Ainda quanto ao tema, ressalte-se recente entendimento do STJ pela impossibilidade de indeferimento da Petição Inicial da Execução Fiscal nas hipóteses de ausência de indicação do CPF, RG ou CNPJ da parte executada, na hipótese de existência de elementos suficientes à identificação do sujeito passivo.

Dispõe a súmula 558 que: “Em ações de execução fiscal, a petição inicial não pode ser indeferida sob o argumento de falta de indicação do CPF e/ou RG ou CNPJ da parte executada”.

O interesse público em substituir ou emendar o título executivo não prefere ao interesse público que há na garantia de defesa do contribuinte. Destarte, são condenáveis os entendimentos que alargam o poder do Fisco para além dos vícios formais. Chega-se não raro ao cúmulo de buscar a alteração de elementos concernentes à relação obrigacional, traduzida na Certidão de Dívida Ativa, via emenda ou substituição do título executivo sujeitando o contribuinte a flagrante ilegalidade.<sup>60</sup>

Portanto, o presente trabalho pretende deixar claro que resta afastada a ideia de supremacia absoluta do interesse público sobre o privado, que durante tanto tempo ditou o sistema processual fiscal, tanto no ultrapassado texto da Lei 6.830/80, quanto na *praxis* dos Tribunais do país, tendo em vista que, como demonstrado, o verdadeiro interesse público não se confundirá necessariamente com o interesse fazendário. Nessa esteira, a leitura contemporânea que se faz do processo executivo fiscal deve se afastar do analisado princípio, buscando agora, em sua relação com o Novo Código de Processo Civil, o processo executivo mais equilibrado, isonômico e enfim, justo.

---

<sup>60</sup> MARINS, James. Direito Processual Tributário Brasileiro: administrativo e judicial. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p. 273

### 2.3. O princípio da cooperação.

O Código de Processo Civil de 2015 surge no ordenamento jurídico brasileiro erguendo a bandeira da celeridade, cooperação e eficiência. Trata-se de uma lei estruturalmente diferente de sua antecessora, uma vez que se divide em uma parte geral e uma parte especial, com um livro complementar de disposições finais e transitórias. É evidente a intenção do legislador de tornar o sistema processual mais conciso e coeso, eliminando divisões supérfluas.

A parte geral do novo código se inicia com o capítulo denominado “Das Normas Fundamentais do Processo Civil”, destinado essencialmente a positivar normas substancialmente constitucionais no âmbito processual infraconstitucional e que irão direcionar a sua aplicação. Percebe-se a intenção do legislador de trazer para perto preceitos e princípios constitucionais que regem o nosso ordenamento, deixando clara a necessidade de se desenvolver o processo civil a partir de um modelo constitucional. Tal elemento inovador vem sendo elogiado por parte da doutrina, como destaca Paulo Cezar Pinheiro Carneiro<sup>61</sup>:

Esta importante inovação trouxe para a parte inicial do Código as principais garantias constitucionais que balizam o sistema processual, as quais passam a retratar a principiologia do Novo Código de Processo Civil – ressalva merece ser dada para o caráter não taxativo deste rol. Todos os demais livros, com seus respectivos, foram desenvolvidos a partir destes vetores normativos, podendo-se afirmar que existe uma relação direta entre eles.

Em meio a esse ambiente principialista, o artigo 6º do novo Diploma Processual nos traz de uma vez os corolários da duração razoável do processo, da primazia da resolução do mérito e do inovador princípio da cooperação.<sup>62</sup>

O princípio da cooperação busca trazer força normativa para o novo modelo processual que se constrói: o modelo cooperativo ou colaborativo. Nesse sentido, a cooperação deve ser compreendida a partir do seu caráter duplo de modelo/princípio, como bem aponta Luiz Guilherme Marinoni:

---

<sup>61</sup>WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.), *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*, 1ªed. 2ª tiragem, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015, p. 57

<sup>62</sup> Artigo 6º “Todos os sujeitos do processo devem cooperar entre si para que se obtenha, em tempo razoável, decisão de mérito justa e efetiva”

“A ligação entre o modelo cooperativo e o princípio da cooperação é inequívoca. Os deveres inerentes à colaboração no processo respondem aos pressupostos que sustentam o modelo cooperativo. Os modelos de esclarecimento e de consulta respondem principalmente aos pressupostos lógicos e éticos do modelo cooperativo de processo, na medida em que decorrem do caráter problemático-argumentativo do Direito e da necessidade de proteção contra a surpresa. Os deveres de prevenção e de auxílio descendem diretamente do pressuposto social do modelo, haja vista evidenciarem o fato de o sistema processual civil ser sistema orientado para tutela dos direitos, tendo o juiz o dever de realizá-los a partir da relativização do binômio direito e processo e do compartilhamento da responsabilidade pela atividade processual”<sup>63</sup>

Enquanto modelo, a cooperação significa, sobretudo, uma mudança de paradigma. Tanto a tradição inquisitorial, marcado por um órgão judicial em evidente protagonismo, quanto o sistema adversarial, onde as partes atuam no âmbito de uma litigância estratégica, sucumbem diante um modelo que busca privilegiar um trabalho processual em conjunto.

Há um redimensionamento da posição dos sujeitos do processo, de modo a construir uma relação jurídica mais plural e democrática. Nesse contexto, a decisão judicial, embora manifestação do poder de império estatal, encontra sua legitimidade na efetiva interação intersubjetiva entre os sujeitos do processo, com pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, apenas sendo possível o controle da racionalidade da decisão a partir da fundamentação do *decisum*, na qual se devem apreciar necessariamente as alegações expandidas pelas partes.

Por outro lado, enquanto princípio, a cooperação decorre do postulado do devido processo legal, gerando obrigações para as partes entre si, e também com relação ao julgador. Apesar de parecer ser mero direcionamento principiológico abstrato, sua eficácia normativa pode ser percebida através de uma série de regras impositivas de deveres e correlatas sanções processuais.<sup>64</sup>

Nesse sentido, o atuar das partes deve ser pautado na boa-fé objetiva, contribuindo para a construção do processo justo, sendo o comportamento contrário passível de sanções. O artigo 774 do Novo Código, por exemplo, pune com multa os atos atentatórios à dignidade da justiça cometidos pelo devedor no processo de execução em geral, como a fraude a execução

---

<sup>63</sup> ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Novo código de processo civil comentado*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2015, p.100.

<sup>64</sup> CAMPOS E SILVA, Ronaldo. *O Princípio da Cooperação na Execução Fiscal: Utopia ou Realidade?* In: DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016, p. 76.

(inciso I), a oposição maliciosa à execução por meios ardis ou maliciosos (inciso II), criação de dificuldade ou embaraço à penhora (inciso III), resistir injustificadamente às ordens judiciais (inciso IV) e deixar de indicar os bens passíveis de penhora, quando regularmente intimado (inciso V).

Nesse particular, verifica-se uma mudança de mentalidade. A legislação processual assenta, desde a Lei 11.382/06 e agora no NCPC, que o dever de localizar bens não é exclusivo do credor, cabendo ao devedor contribuir para a efetivação da execução, dentro da lógica da cooperação, sem que isso signifique uma ofensa ao seu direito de ampla defesa. Pode-se concluir que a cooperação serve, acima de tudo, à efetividade do processo, sendo extremamente importante na classe dos executivos, o que é celebrado pela doutrina:

Calha observar, de resto, que essa criticável orientação jurisprudencial até então perpetrada no sentido de exonerar o executado de colaborar com a fase constritiva, não obstante a regra do art. 660, inc. IV, aliada à negativa de vários juízes auxiliarem os credores na busca de bens (v.g., mediante ofícios à Receita Federal, Banco Central, etc.) sob a alegação de que tal ônus incumbe à parte, foi, sem dúvida, uma das grandes responsáveis não só pela demora e prolongamento injustificado na tramitação de milhares de processos nos últimos tempos, mas também pelo arquivamento de vários outros, ante a incapacidade real de o exequente localizar bens do devedor, muito embora existentes. Orientação pretoriana nesse diapasão, com a devida vênia, sem dúvida, estava indo na contramão da concepção prestigiada pela processualística moderna, que exige um juiz forte e comprometido com o resultado da demanda, com a satisfação daquele que tem o direito.<sup>65</sup>

Nesse sentido, o Superior Tribunal de Justiça já entendeu pela aplicação do dispositivo acima à classe dos executivos fiscais, invocando o princípio da cooperação, como se pode ver da ementa do seguinte acórdão:

(...)  
5. Justifica-se a previsão de intimação específica para o executado indicar os bens penhoráveis, sob pena de, omitindo-se injustificadamente, ser punido por ato atentatório à dignidade da Justiça, com base nos arts. 600, IV e 601 do CPC. 6. A intimação para indicar bens à penhora advém do princípio da cooperação coadjuvado pelo princípio da boa-fé processual. Dessa forma o magistrado tem o dever de provocar as partes a notificarem complementos indispensáveis à solução da lide, na busca da efetiva prestação da tutela jurisdicional. Agravo regimental provido para dar provimento ao recurso especial".<sup>66</sup>

<sup>65</sup> CAPENA, Márcio Louzada. *Da Não Apresentação De Bens Passíveis De Penhora E Das Multas*. Disponível em <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo1071.htm>. Acesso em 23.11.2016.

<sup>66</sup> (STJ, Agravo Regimental em Recurso Especial nº 1191653 / MG, 2ª Turma, Rel. Min. Humberto Martins, DJe 12/11/2010).

Quanto aos deveres do juiz relacionados à cooperação, a doutrina tem entendido que esses decorrem de quatro deveres principais: o dever de prevenção, dever de esclarecimento, dever de diálogo e o dever de auxílio.<sup>67</sup>

Por meio do dever de prevenção, o juiz deve prevenir as partes sobre a falta de pressupostos processuais sanáveis e sobre irregularidades ou insuficiências das suas peças ou alegações. Nesse particular, percebe-se a influência do princípio da primazia da resolução do mérito, onde o julgador deve identificar os obstáculos superáveis para produzir o resultado normal do processo civil com a satisfação do direito<sup>68</sup>, com a aplicação dos artigos 139, IX, e 317, ambos do NCPC.<sup>69</sup>

No âmbito executivo, a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça já reconheceu a aplicação do princípio da cooperação nesse sentido para permitir a emenda da petição de execução após os embargos à execução, permitindo aos executados o aditamento das razões dos embargos ou mesmo novo prazo para apresenta-los, eis que não haveria prejuízo ao contraditório e à ampla defesa. Segundo a Ministra Relatora NANCY ANDRIGHI:

“Não pode, pois, o magistrado simplesmente indeferi-la sem antes abrir-lhe a oportunidade de consertá-la. Tem ele um dever de prevenção, que decorre diretamente do princípio da cooperação, por meio do qual deve o juiz alertar as partes sobre a existência de irregularidades ou falhas em seus pleitos, em seus argumentos, nas provas colacionadas aos autos ou em sua atuação de uma forma geral.”<sup>70</sup>

O dever de esclarecimento, por sua vez, impõe ao magistrado o dever de se esclarecer junto às partes quanto às dúvidas que tenha sobre as suas alegações, pedidos ou posições.

---

<sup>67</sup> MITIDIÉRO, Daniel. *Colaboração no Processo Civil – Pressupostos sociais, lógicos e éticos*. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2012. In: DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016, p. 75.

<sup>68</sup> “Por força deste princípio, combate-se a jurisprudência defensiva, sendo, portanto, equivocado identificar obstáculos superáveis (à resolução do mérito) e não envidar esforços para os superar. A decretação de uma nulidade, o não conhecimento de um recurso ou a extinção de um processo sem resolução do mérito só serão legítimos, então, naqueles excepcionais casos em que se encontre vício verdadeiramente insanável ou que, havendo necessidade de atividade da parte para que seja sanado o vício, esta permaneça inerte e não o corrija, inviabilizando a superação do obstáculo.” CÂMARA, Alexandre Freitas. *O Princípio da Primazia da Resolução do Mérito e o Novo Código de Processo Civil*. Disponível em <http://genjuridico.com.br/2015/10/07/o-principio-da-primazia-da-resolucao-do-merito-e-o-novo-codigo-de-processo-civil/> . Acesso em 23.11.2016.

<sup>69</sup> Art. 139. “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IX - determinar o suprimento de pressupostos processuais e o saneamento de outros vícios processuais”; e Art. 317. “Antes de proferir decisão sem resolução de mérito, o juiz deverá conceder à parte oportunidade para, se possível, corrigir o vício.”

<sup>70</sup> (REsp 1203083/PE, Rel. Ministra NANCY ANDRIGHI, TERCEIRA TURMA, julgado em 15/12/2011, DJe 28/03/2012)



Segundo o artigo 139, VIII, do NCPC, caberá ao juiz “determinar, a qualquer tempo, o comparecimento pessoal das partes, para inquiri-las sobre os fatos da causa”, sendo plenamente aplicável ao campo dos executivos fiscais.

Sobre o dever de diálogo, sempre que pretenda conhecer de matéria de fato ou de direito, ainda que cognoscíveis de ofício, deverá o juiz ouvir as partes sobre a aquelas matérias que não tiveram a possibilidade de se pronunciar, evitando a chamada “decisão-surpresa” (artigo 10, do NCPC).

Todavia, cabe rápido esclarecimento quanto ao bloqueio de ativos financeiros do devedor por meio do sistema bancário (penhora *on-line*), costumeiramente utilizado nas execuções fiscais. O artigo 854 do Novo Codex tornou a disciplina mais célere, visando sobretudo sua efetividade, fixando prazos mais curtos para o seu efetivo cumprimento. Nesse ponto, não há ofensa ao dever de diálogo do juiz a imposição da medida constritiva antes da manifestação da parte executada, em nome da efetividade da medida, sendo aberto o prazo de cinco dias a partir do bloqueio para que o devedor comprove eventual impenhorabilidade dos bens ou o excesso da indisponibilidade (artigo 854, parágrafo terceiro).

Por fim, o juiz possui o dever de auxílio para com as partes, de modo a ajudá-las na remoção das dificuldades ao exercício dos seus direitos ou faculdades no cumprimento dos seus ônus e deveres processuais. O artigo 139, incisos IV e VI, do NCPC, assegura ao juiz a possibilidade de tomar todas as medidas processuais necessárias para o cumprimento da ordem judicial, bem como dilatar prazos e alterar a ordem probatória, conforme as particularidades do caso a fim de garantir maior efetividade a medida judicial.<sup>71</sup>

Como já exposto, o princípio da cooperação, além de expressar um processo civil mais democrático e plural, dentro da nossa ordem constitucional, serve para conferir maior efetividade ao mesmo. No caso dos executivos fiscais, o esforço cooperativo é de tamanha utilidade, a fim de derrubar a estrutura inquisitorial enraizada, a qual se mostra cada vez mais ultrapassada e ineficiente.

---

<sup>71</sup> Art. 139. “O juiz dirigirá o processo conforme as disposições deste Código, incumbindo-lhe: (...) IV - determinar todas as medidas indutivas, coercitivas, mandamentais ou sub-rogatórias necessárias para assegurar o cumprimento de ordem judicial, inclusive nas ações que tenham por objeto prestação pecuniária; (...) VI - dilatar os prazos processuais e alterar a ordem de produção dos meios de prova, adequando-os às necessidades do conflito de modo a conferir maior efetividade à tutela do direito;

Se por um lado o modelo cooperativo pode garantir maior efetividade ao processo de execução fiscal a fim de satisfazer o crédito público, por outro lado permite ao contribuinte participar de um processo equilibrado, onde a boa-fé objetiva se fará presente tanto no seu lado, quanto no lado da fazenda pública.

Nesse sentido, é possível visualizar uma nova dimensão para a exceção de pré-executividade, construção doutrinária amplamente aceita pela jurisprudência pátria (Enunciado nº 393, da Súmula do Superior Tribunal de Justiça), utilizada para suscitar vícios que possam ser conhecidos de ofício e que não demandem dilação probatória. Num modelo cooperativo de processo, a Procuradoria da fazenda pública deve atuar no sentido de apurar e até reconhecer o vício, caso existente, mesmo que o juiz entenda pelo não cabimento da exceção de pré-executividade. Cabe destacar que, em sua função constitucional, o advogado público possui um compromisso com a legalidade, antes mesmo de seu compromisso como representante do Estado em juízo.<sup>72</sup>

É preciso, portanto, uma mudança de mentalidade dos sujeitos do processo - advogados, partes, servidores, peritos, etc. - para que percebam o espaço que ocupam nesse novo modelo processual que se faz necessário, que consiste na forma mais adequada, proporcional e razoável para se alcançar a garantia e a proteção do direito das partes envolvidas. Em conclusão, destacam-se as palavras do Procurador da Fazenda Nacional Julio Cesar Santiago:

A litigiosidade não serve ao processo. Ela causa sofrimento, aborrecimento, inimizades e, ainda, custa muito dinheiro aos cofres públicos. O novo CPC, portanto, pode contribuir muito para a contenção da litigiosidade, se os princípios que adota forem observados.<sup>73</sup>

---

<sup>72</sup> Sobre o assunto: ZAGAGLIA, Waldir. *O Procurador do Estado e as Funções Essenciais à Justiça como Razão da Democracia*. Disponível em <http://www.aperj.org.br/arquivos/pdf/peefuncoes.pdf> . Acesso em 23.11.2016.

<sup>73</sup> SANTIAGO, Julio Cesar. A Influência do Novo CPC na Cobrança Judicial do Crédito Tributário. In: DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016. p. 26.

#### 2.4. (Des)necessidade de Apresentação de Garantia para a Oposição de Embargos à Execução Fiscal.

Principal meio de defesa no processo de execução<sup>74</sup>, os embargos à execução consistem na oposição de mérito do devedor em face do crédito constante do título do credor, de modo a se revelar verdadeira ação incidental de conhecimento. No caso dos executivos fiscais, sua previsão legal encontra-se no artigo 16, da Lei 8.630/80, a qual dispõe que o prazo para oposição será de 30 dias após a garantia do juízo, sendo que o termo a quo para contagem do prazo variará de acordo com a natureza da garantia.<sup>75</sup>

Percebe-se, desde logo, que a garantia do juízo é requisito de admissibilidade dos embargos à execução fiscal, nos termos do artigo 16, parágrafo primeiro, da LEF. Admitidos os embargos, a execução era suspensa até o julgamento daqueles, conforme o texto original do Código de Processo Civil de 1973<sup>76</sup>.

Como já demonstrado, a LEF é produto de um cenário histórico, político e social distante da atualidade, onde os excessos de privilégios dados à fazenda pública não mais condizem com o ordenamento constitucional existente. Nesse particular, condicionar o exercício de defesa à garantia da satisfação do crédito público demonstra uma ofensa aos corolários do contraditório e da ampla defesa. Além disso, revela o caráter arbitrário e confiscatório da norma, tendo em vista a tripla função do estado em matéria fiscal, o que o professor James Marins explica em poucas palavras: “O Estado afigura-se como criador da obrigação tributária, credor da mesma e juiz dos conflitos que se apresentam”<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Apesar de não estarem previstos na LEF, a jurisprudência e a doutrina aceitam amplamente a exceção de pré executividade e ações autônomas, como a declaratória, como meios de impugnação à execução fiscal, cada um com suas particularidades.

<sup>75</sup> Art. 16 – “O executado oferecerá embargos, no prazo de 30 (trinta) dias, contados: I - do depósito; II - da juntada da prova da fiança bancária ou do seguro garantia; III - da intimação da penhora. § 1º - Não são admissíveis embargos do executado antes de garantida a execução. § 2º - No prazo dos embargos, o executado deverá alegar toda matéria útil à defesa, requerer provas e juntar aos autos os documentos e rol de testemunhas, até três, ou, a critério do juiz, até o dobro desse limite. § 3º - Não será admitida reconvenção, nem compensação, e as exceções, salvo as de suspeição, incompetência e impedimentos, serão argüidas como matéria preliminar e serão processadas e julgadas com os embargos.”

<sup>76</sup> Artigo 739, parágrafo primeiro, do CPC/73. “Os embargos serão sempre recebidos com efeito suspensivo”

<sup>77</sup> MARINS, James. Direito Processual Tributário Brasileiro: administrativo e judicial. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016. p.

A inconstitucionalidade da norma é frequentemente denunciada pela doutrina. Na lição de Humberto Theodoro Jr.:

“Nesse passo, todavia, entendo que a Lei 6.830 violou uma das garantias constitucionais dos direitos do homem, ou seja, o direito de ter sempre suas lesões de direitos individuais apreciadas pelo Poder Judiciário, mormente quando o contribuinte for pobre ou não dispuser de recursos suficientes para custear o depósito imposto como condição de procedibilidade. Impedir a ação declaratória ou a anulatória do débito fiscal apenas porque o devedor não dispõe de recursos para a segurança do juízo é o mesmo que negar a tutela jurisdicional a quem não foi bafejado pela sorte com os favores da riqueza, em consagração de odiosa discriminação entre afortunados e miseráveis”.<sup>78</sup>

Nada obstante a Lei de Execução Fiscal tenha sobrevivido incólume diante das diversas mudanças ocorridas no ordenamento jurídico brasileiro nos últimos anos, o mesmo não se pode dizer das regras gerais do processo civil. Como já exposto, a reforma trazida pela lei 11.382/06 alterou profundamente a estrutura do processo de execução de título extrajudicial, a partir de significativas mudanças no corpo do Código de Processo Civil vigente a época, as quais se mantiveram com a promulgação do novo Diploma Processual.

Com relação ao presente estudo, destacam-se a mudança no texto do artigo 736 e a inclusão do artigo 739-A no CPC/1973, eis que provocaram dúvidas quanto à aplicação do seu conteúdo aos processos executivos fiscais. O artigo 736 dispunha expressamente que a penhora não é pressuposto para que o executado exerça seu direito de defesa através dos embargos, ao passo que o artigo 739-A assentava que os embargos não terão efeito suspensivo, salvo se cumpridos os requisitos previstos no parágrafo primeiro.<sup>79</sup>

O embate normativo foi evidente, vez que a mudança ocorrida no Codex contrariava diametralmente tanto a regra prevista na lei especial sobre a admissibilidade dos embargos, quanto o dispositivo anterior do próprio código acerca do efeito suspensivo, pacificamente aplicado à execução fiscal. Nada obstante o momento de indefinição jurídica, o Superior

---

<sup>78</sup> THEODORO JR., Humberto. A Execução Fiscal segundo a Lei n. 6.830/80. Disponível em <http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/Infobase/6ac4f/6ac8d/6b374?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0> . Acesso em 26.11.2016

<sup>79</sup> Art. 736. “O executado, independentemente de penhora, depósito ou caução, poderá opor-se à execução por meio de embargos. (...)”

Art. 739-A. “Os embargos do executado não terão efeito suspensivo. § 1º O juiz poderá, a requerimento do embargante, atribuir efeito suspensivo aos embargos quando, sendo relevantes seus fundamentos, o prosseguimento da execução manifestamente possa causar ao executado grave dano de difícil ou incerta reparação, e desde que a execução já esteja garantida por penhora, depósito ou caução suficientes. (...)”

Tribunal de Justiça, por oportunidade do julgamento do Recurso Especial nº 1.272.827/PE, julgado sob o rito dos recursos repetitivos, firmou o seguinte entendimento:

(...)

5. Desse modo, tanto a Lei n. 6.830/80 - LEF quanto o art. 53, §4º da Lei n. 8.212/91 não fizeram a opção por um ou outro regime, isto é, são compatíveis com a atribuição de efeito suspensivo ou não aos embargos do devedor. Por essa razão, não se incompatibilizam com o art. 739-A do CPC/73 (introduzido pela Lei 11.382/2006) que condiciona a atribuição de efeitos suspensivos aos embargos do devedor ao cumprimento de três requisitos: apresentação de garantia; verificação pelo juiz da relevância da fundamentação (fumus boni juris) e perigo de dano irreparável ou de difícil reparação (periculum in mora).

6. Em atenção ao princípio da especialidade da LEF, mantido com a reforma do CPC/73, a nova redação do art. 736, do CPC dada pela Lei n. 11.382/2006 - artigo que dispensa a garantia como condicionante dos embargos - não se aplica às execuções fiscais diante da presença de dispositivo específico, qual seja o art. 16, §1º da Lei n. 6.830/80, que exige expressamente a garantia para a apresentação dos embargos à execução fiscal.<sup>80</sup>

Verifica-se que o Tribunal da Cidadania atuou de maneira conservadora, pois resguardou a especialidade da LEF para afirmar que os embargos à execução fiscal somente podem ser propostos uma vez garantido o juízo, permitindo a aplicação da lei geral quanto ao efeito suspensivo da peça de defesa.

*Data venia*, o STJ poderia ter se utilizado melhor das regras da hermenêutica jurídica para alcançar conclusão diversa. Nesse sentido, Fredie Didier Júnior apresenta uma análise interessante, na qual demonstra que a exigência do oferecimento de garantia ao juízo, *a priori*, não seria fruto das particularidades conferidas pela lei especial à relação contribuinte x fazenda pública, vez que essa era a regra geral presente no Código de Processo Civil vigente à época da edição da Lei 6.830/80. Portanto, com a minirreforma trazida pela Lei 11.0382 ao ordenamento processual civil, teria ocorrido uma mudança sistemática da LEF, visto que a regra geral incorporada pelo seu texto foi modificada para não mais se exigir a garantia do juízo como pressuposto da oposição de embargos. Nas palavras do processualista:

A exigência de previa garantia do juízo para oposição dos embargos à execução – feita no § 1º do art. 16 da Lei n. 6.830/1980 - *não* decorre, contudo, de detalhes, vicissitudes ou particularidades na relação entre o contribuinte e a Fazenda Pública. Quando da edição da Lei n. 6.830/80, essa era uma regra *geral*, aplicável a qualquer

---

<sup>80</sup> REsp 1272827/PE, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 22/05/2013, DJe 31/05/2013)

execução. Em qualquer execução - ressalvada, obviamente, a execução contra a Fazenda Pública, em que não já penhora, nem expropriação de bens -, a apresentação de embargos dependia, *sempre*, da prévia garantia do juízo. A Lei n. 6.830/1980 cuidou, nesse ponto, de copiar, reproduzir, seguir a regra geral; a segurança prévia do juízo como exigência para o ajuizamento dos embargos era uma regra geral, e não uma regra que decorresse da peculiar relação havida entre o particular e a Fazenda Pública.

À evidência, não se trata de regra especial criada pela legislação em atenção às peculiaridades da relação de direito material, mas de mera repetição, na lei especial, de regra *geral* antes prevista no CPC. Não incide, portanto, o princípio de que a regra geral posterior não derroga a especial anterior.<sup>81</sup>

E não poderia ser diferente. É manifesta a incompatibilidade do parágrafo primeiro, do artigo 16, da LEF, com a ordem constitucional vigente. Exigir que o executado apresente garantia compatível com o valor exequendo para que então possa exercer seu direito constitucional ao contraditório constitui verdadeira obstrução ao acesso à justiça, direito fundamental de todo cidadão, previsto no artigo 5º, inciso LXXIV, da Constituição Federal.<sup>82</sup>

O advogado Jassen Murayama, em texto publicado na obra “*A LEF e o novo CPC: Reflexões e Tendências*”, pondera sobre a problemática constitucional envolvendo a prestação de garantia na execução fiscal e os hipossuficientes:

Importante destacar, desde logo, que o constituinte originário deixou claro que o Estado deve fornecer a todos os cidadãos, que não tenham condições econômico-financeiras minimamente satisfatórias, meios capazes de permitir o efetivo Acesso à Justiça. Isto significa que tal assistência deve ser realizada em sua integralidade, ou seja, através do emprego de todos os instrumentos necessários à consecução de uma ordem jurídica justa, o que inclui, obviamente, a gratuidade da prestação jurisdicional em quaisquer instâncias.

E continua:

Ocorre que nem todos os executados dispõem de meios materiais para garantir o montante do débito que lhes é cobrado nos autos de uma execução fiscal sem comprometer a subsistência própria e familiar. Dessa forma, em determinados casos, a referida garantia poderá constituir verdadeiro obstáculo ao Acesso à Justiça no processo executivo fiscal, tendo em vista que a sua não apresentação acarretará na inadmissibilidade dos embargos à execução fiscal no caso da adoção literal deste dispositivo pelo magistrado.<sup>83</sup>

---

<sup>81</sup> DIDIER JR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil V. 5*, 5ª ed. JusPodium: Salvador, 2013. p. 788

<sup>82</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) LXXIV – o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos. ”

<sup>83</sup> MURAYAMA, Janssen. *Defesa sem Garantia pelo Hipossuficiente na Execução Fiscal e o Novo CPC*. In: DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016. p. 263/264.

Nada obstante a problemática envolver garantia fundamental do processo, o Supremo Tribunal Federal já se manifestou no sentido de que a questão sob análise não se trata de controvérsia constitucional, sendo a oblíqua e reflexa a eventual afronta à Constituição Federal.<sup>84</sup>

Em verdade, o STF apresenta comportamento contraditório, vez que já reconheceu por mais de uma vez que a inconstitucionalidade existente em questões muito semelhantes ao caso em tela. No julgamento do Recurso Extraordinário 388.359/PE, o Supremo assentou “a garantia constitucional da ampla defesa afasta a exigência do depósito como pressuposto de admissibilidade de recurso administrativo.”<sup>85</sup>

Em outra oportunidade, julgou procedente a ADIn nº 1.074-3<sup>86</sup>, para declarar a inconstitucionalidade do artigo 19 da Lei 8.870/94, o qual afirmava que discussão de débito junto ao INSS seria precedida de depósito preparatório no valor do mesmo, sob o fundamento de ofensa direta aos princípios da inafastabilidade do Poder Judiciário do Acesso à Justiça.

Inclusive, este entendimento encontra-se sumulado, conforme se pode ver do Enunciado nº 28 da Súmula Vinculante do STF: “É inconstitucional a exigência de depósito prévio como requisito de ação judicial na qual se pretenda discutir a exigibilidade de crédito tributário.”

Todavia, o STF inadmitiu a Reclamação 20.617, que por sua vez alegava o descumprimento do entendimento sumulado por parte de juiz que exigiu a apresentação de garantia para a oposição dos embargos à execução fiscal, nos termos do artigo 16, parágrafo único, da Lei 8.630/80. O voto do Ministro Relator ROBERTO BARROSO afastou a similitude jurídica entre as hipóteses confrontadas, eis que, segundo o eminente Ministro, “a decisão reclamada não está propriamente a exigir depósito, e sim garantia da execução, gênero

---

<sup>84</sup> ARE 892648 AgR, Relator(a): Min. ROSA WEBER, Primeira Turma, julgado em 30/06/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-158 DIVULG 12-08-2015 PUBLIC 13-08-2015

<sup>85</sup> RE 388359, Relator(a): Min. MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2007, DJe-042 DIVULG 21-06-2007 PUBLIC 22-06-2007 DJ 22-06-2007

<sup>86</sup> ADI 1074, Relator(a): Min. EROS GRAU, Tribunal Pleno, julgado em 28/03/2007, DJe-023 DIVULG 24-05-2007 PUBLIC 25-05-2007 DJ 25-05-2007

do qual o depósito é apenas uma espécie, como se vê do art. 9º da Lei 6.830/80 e do art. 655 do CPC.”<sup>87</sup>

O novo Código de Processo Civil mantém a sistemática adotada pela Lei 11.382, possibilitando, com a sua promulgação, um novo debate acerca da questão elucidada. É possível que, diante de uma nova composição da Primeira Seção do STJ, possa haver uma mudança do entendimento sobre o tema, trazendo o dispositivo da regra geral à norma especial, seja por exercício de hermenêutica, seja por uso da “Teoria do Diálogo das Fontes” (tópico 3.1., acima).

Por sua vez, o STF, enquanto guardião da Carta Magna, deverá reconhecer a repercussão geral sobre a matéria, visto que o novo diploma processual busca essa aproximação da matéria processual civil com os princípios fundamentais existentes em nossa ordem constitucional.

A exigência de garantia para oposição de embargos à execução fiscal é caso sintomático da resistência dos nossos julgadores em compreenderem o atual cenário jurídico que se constrói a cada dia. Conforme demonstrado ao longo desse capítulo, o ordenamento jurídico contemporâneo admite e exige a quebra de paradigma no âmbito processual civil, a fim de se alcançar sua maior efetividade, a partir dos princípios consagrados no texto constitucional. Dessa forma, espera-se que a Lei 13.105/15 seja o propulsor dessa mudança de mentalidade, a fim de incorporar seus conceitos e valores a práxis do processo executivo fiscal no Brasil.

---

<sup>87</sup> Rcl 20617 AgR, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 02/02/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-034 DIVULG 23-02-2016 PUBLIC 24-02-2016



### CAPÍTULO III - DESJUDICIALIZAÇÃO: UMA NOVA ALTERNATIVA

Em que pese a relevância da instituição de um novo Código de Processo Civil, pretende-se agora discutir a desjudicialização da execução fiscal, caminho apontado por parte da doutrina<sup>88</sup> como solução aos processos judiciais que apresentam maiores deficiências práticas, sobretudo sob o ponto de vista da efetividade da tutela jurisdicional. Outrossim, o presente trabalho irá dispor acerca do mencionado fenômeno, tendo em vista especialmente os projetos de lei sobre o caso dos executivos fiscais nesse sentido.<sup>89</sup>

O fenômeno da desjudicialização é o movimento contrário, por lógica, ao processo de judicialização, produto do ativismo judicial tão presente ao final do século XX, que visava levar à esfera do Poder Judiciário conflitos sociais e políticos que antes se encontravam no âmbito administrativo, para o devido controle judicial sob a égide constitucional.

Ocorre que, como já demonstrado, hodiernamente, algumas classes processuais apresentam um volume excessivo de litígios para os Judiciário enquanto ente provedor, sendo que tal demanda contribui para a morosidade e conseqüente ineficácia do aparelho jurisdicional.

Destarte, a desjudicialização, o “caminho inverso”, pode ser definida como a implementação legal de ritos para a composição de conflitos fora da esfera estatal da jurisdição. Todavia, em que pese este discurso apresentar coerência lógica e prática, existem autores<sup>90</sup> que alegam que a ideia de desjudicialização poderia ser ofensiva a princípios constitucionais consagrados em nosso ordenamento, em especial, aos corolários da inafastabilidade do controle jurisdicional e do contraditório e ampla defesa, o que será melhor analisado abaixo.

---

<sup>88</sup> Entre outros: Leonardo Greco, em *Execução Civil – Entraves e Propostas*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XII, 2013; Carlos Francisco Lopes Melo, em *Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal*. Disponível em [www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880). Kiyoshi Harada, em *A Penhora como Pré-requisito da Execução Fiscal*. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/021007.pdf>.

<sup>89</sup> Serão melhor estudados ao final: Projeto de Lei Complementar nº 469 de 2009; Projetos de Lei nº 2.412 de 2007 e 5.080, 5.081 e 5.082, todos de 2009.

<sup>90</sup> Sacha Calmon, em *Execução Fiscal*. Coordenação de Ives Gandra da Silva Martins. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008. (Pesquisas Tributárias, Nova Série – 14). p. 241

### 3.1. Inafastabilidade do Controle Jurisdicional e a Garantia ao Contraditório e à Ampla Defesa

A inafastabilidade do controle jurisdicional, consagrada no Art. 5º, XXXV, da Constituição Federal<sup>91</sup>, garante ao jurisdicionado a possibilidade de, caso seja seu desejo, obter um pronunciamento do Poder Judiciário, mediante um devido processo legal. Diante do referido princípio, a atividade jurisdicional não pode ser delegada ou transferida pelo Estado, sendo a prestação da tutela jurisdicional obrigação indeclinável do órgão judicial e do juiz investido para o seu exercício.<sup>92</sup>

O primeiro destinatário do princípio sob análise é o próprio legislador, na medida em que lhe é defeso criar norma que impeça o acesso ao Judiciário por parte daquele que se sinta ameaçado ou lesionado em seus direitos. O legislador deve respeitar a autonomia do Poder Judiciário para que este seja o socorro de todo indivíduo que se considera titular de uma posição jurídica de vantagem, e que sinta tal posição lesada ou ameaçada, sendo inconstitucional a lei que dispor de modo contrário.<sup>93</sup>

Ocorre que é possível a flexibilização desse conceito para admitir a utilização de ritos administrativos para a composição do litígio, visando sobretudo o interesse das próprias partes. A inafastabilidade do controle jurisdicional não traduz uma onipresença da burocracia jurisdicional, isto é, em áreas onde a solução de conflitos se mostra plausível e mais favorável ao demandante e ao demandado sem a presença de um juiz, que assim o permaneça. O exemplo da arbitragem, que ganha força no país, ilustra bem este novo momento processual.

É evidente que alguns discursos ainda enfrentam resistência ao tratar da retirada de competências e prerrogativas do Poder Judiciário. O período da redemocratização brasileira e a gestação da Constituição Federal de 1988 ainda foram marcados pelo trauma do apequenamento do Poder Judiciário em face a um Executivo altamente concentrador,

---

<sup>91</sup> Art. 5º “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: (...) XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”.

<sup>92</sup> ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil: parte geral*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

<sup>93</sup> CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil Vl. 1, 2ª Tiragem*, Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2003. p. 46

experiência vivenciada no regime militar. Contudo, não se trata de menosprezo do Judiciário em prol de instâncias administrativas, mas sim de se criar uma nova sistemática, que, a partir de diversas propostas de reformas, possa acrescentar à estrutura pública brasileira, sob o ponto de vista de sua eficácia e viabilidade.

Flávia Pereira Ribeiro dá exemplo bem-sucedido de atividade jurisdicional exercida fora do Poder Judiciário. A lei 12.529 de 2011, que estrutura o Sistema Brasileiro de Defesa da Concorrência e dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, estabelece em seu art. 4º que o Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE) “é entidade judicante com jurisdição em todo território nacional”, “devendo decidir sobre a existência de infração à ordem econômica e aplicar as penalidades previstas em lei”.<sup>94</sup>

Carlos Francisco Lopes Melo, ao tomar como exemplo atos administrativos, como apreensão de bens, interdição de estabelecimentos e a destruição de alimentos nocivos ao consumo público, reflete:

A auto-executoriedade dos atos administrativos é muito mais invasiva em tantos outros procedimentos administrativos, mas que não são confrontados com os corolários constitucionais aludidos, porque há uma tradição de considerá-los validamente aceitos.<sup>95</sup>

Em matéria de execução fiscal, parte relevante da doutrina tem apontado para a desjudicialização como uma solução. Nada obstante o valor do NCPC, erguido com a bandeira da celeridade e efetividade, escapar da já sobrecarregada máquina judicial, em relação aos processos executivos fiscais, parece ser tentador.

Nesse sentido, o célebre tributarista Kiyoshi Harada defende proposta interessante, em artigo próprio.<sup>96</sup> Harada dispõe sobre a possibilidade de se instituir a penhora como pré-requisito da execução fiscal, por meio de simples mudanças na própria Lei 8.630/80. Desse modo, a busca e localização de bens do executado caberia à Administração Pública em fase pré-processual, não sendo mais dever do juiz competente da causa.<sup>97</sup> Não haveria reserva

---

<sup>94</sup> RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da Execução Civil*. São Paulo: 2012. p.24.

<sup>95</sup> MELO, Carlos Francisco Lopes. *Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal*. Disponível em [www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880) . Acesso em 02.12.2016

<sup>96</sup> HARADA, Kiyoshi. *A Penhora como Pré-requisito da Execução Fiscal*. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/021007.pdf> . Acesso em 02.12.2016

<sup>97</sup> “Positivamente, a penhora administrativa é a medida que se impõe neste momento até mesmo para forçar a Administração a reestruturar as Procuradorias, tanto para localização dos contribuintes devedores, como também

de jurisdição em matéria de penhora, eis que, segundo o advogado, não se trata de atividade essencialmente jurisdicional, não sendo necessário se realizar sob as vistas do juiz, e ainda provoca:

Ironicamente, exatamente, agora, que temos o pleno domínio dos princípios de direito público como os da legalidade, da moralidade, da eficiência no serviço público, da impessoalidade, da razoabilidade etc., bem como dos poderes da administração pública como os da exigibilidade (meios de coerção indireta) e da excoercedibilidade em algumas hipóteses (meios coercitivos diretos) a justificar até a inclusão de cláusulas exorbitantes em contratos administrativos, vozes se levantam contra a penhora administrativa como mero pré-requisito para ajuizamento da execução fiscal. Mas, nenhuma objeção fazem contra a inscrição na dívida ativa, que municia a Fazenda com um título líquido e certo, passível do controle judicial apenas a posteriori, a exemplo da penhora que se pretende instituir na fase administrativa da cobrança do crédito tributário.

Aos opositores da penhora administrativa eu pergunto: a penhora de um imóvel X ordenada pelo juiz competente causa constrangimento menor ao devedor do que a penhora do mesmo imóvel X ordenada pela autoridade administrativa competente? Claro que não! A penhora efetivada por ordem da autoridade administrativa competente oferece maior dificuldade de defesa do que aquela ordenada pelo juiz competente? A resposta negativa se impõe! Então, pergunto, por que a resistência? Por que o juiz deveria ficar vigiando o ato de penhora?<sup>98</sup>

Contudo, o próprio jurista ressalta o controle que se deve ter com os princípios constitucionais do contraditório e ampla defesa, previstos no artigo 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988. É imprescindível que as discussões acerca das medidas desjudicializadoras sejam firmemente acompanhadas pelas garantias de defesa do executado. Já ultrapassada a análise da inafastabilidade do controle jurisdicional *versus* ampliação de medidas administrativas no curso dos executivos fiscais, volta-se para as questões técnicas e processuais que permitam ao executado impugnar ou penhora eventualmente excessiva ou que descumpra as regras previstas em lei, ou o próprio crédito tributário que embasa a cobrança fiscal.

Os embargos do executado se manteriam como tradicional meio de defesa, sendo seu prazo iniciado agora com a citação. Todavia, com a esfera administrativa minimamente organizada e atuando de forma integrada, não há porque levar discussões menores à Justiça.

---

para encontrar os bens penhoráveis. Não é, nem deve ser, função do juiz ficar investigando o paradeiro do devedor. Sabe-se que a maior responsável pela paralisação dos autos em cartório é a espera de providências da exequente para localização do executado ou para indicar os bens penhoráveis.” HARADA, Kiyoshi. *A Penhora como Pré-requisito da Execução Fiscal*. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/021007.pdf>. Acesso em 02.12.2016

<sup>98</sup> HARADA, Kiyoshi. *A Penhora como Pré-requisito da Execução Fiscal*. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/021007.pdf>. Acesso em 02.12.2016

O juiz deverá se ocupar, por exemplo, em analisar se a cobrança respeitou o princípio da legalidade ou da anterioridade, questões eminentemente jurisdicionais, e não como vigilante da burocracia pública.

Dessa forma, o mais razoável seria que os embargos só fossem manejados para casos em que a intervenção judicial fosse realmente imprescindível, mediante provocação do executado. Cabe acrescentar que, se o feito realmente merecer tal tutela, é razoável presumir pela relevância dos fundamentos e pelo perigo de difícil reparação, ensejando o efeito suspensivo, tendo em vista que a constrição já fora feita em sede administrativa.<sup>99</sup>

Além dos embargos à execução, que continuariam como mecanismo de defesa por excelência, onde se poderia alegar qualquer matéria de defesa, o executado contaria ainda com mecanismo de impugnação administrativa dos atos praticados pela Fazenda Pública, ao seu alcance logo se realize o ato de constrição dos seus bens.

Ou seja, a “penhora pré-requisito” defendida por Harada, poderia ser atacada, na própria esfera administrativa, versando sobre qualquer questão de ordem pública, causas de nulidade do título ou do ato de penhora que possam ser verificadas de plano, como a impenhorabilidade do bem, o pagamento, compensação, entre outros. Seria, portanto, uma espécie de “exceção de pré-executividade administrativa”, destinada ao próprio órgão encarregado por processar a execução.

Acrescente-se que não se pode excluir, ainda, a possibilidade de manejo de ações judiciais, como o Mandado de Segurança, em caso de flagrante ilegalidade e abuso de poder por parte do órgão fazendário.

Conclui-se, portanto, que é possível a preservação dos princípios constitucionais invocados no âmbito da cobrança de créditos públicos, desde que a reforma legislativa processual venha acompanhada de uma reforma consciente quanto às garantias individuais e os valores consagrados em nossa Carta Magna.

---

<sup>99</sup> Art. 919. “Os embargos à execução não terão efeito suspensivo (...) § 1º O juiz poderá, a requerimento do embargante, atribuir efeito suspensivo aos embargos quando verificados os requisitos para a concessão da tutela provisória e desde que a execução já esteja garantida por penhora, depósito ou caução suficientes.”

### 3.2. Métodos prévios à fase judicial

Antes de se questionar os mecanismos que hoje são parte integrante da cobrança judicial fiscal, importante discorrer brevemente sobre os métodos próprios da fase administrativa, isto é, institutos que poderiam ser utilizados *a priori* à execução fiscal propriamente dita.

O primeiro deles é a conciliação. Tratada com esmero pelo novo CPC<sup>100</sup>, é urgente que se amplie seu grau de amplitude na área do direito público. Não pode ficar adstrita apenas a simples conflitos patrimoniais entre particulares. Especialistas em direito de família já o enxergam como valioso instrumento, assim como criminalistas.<sup>101</sup> Ora, a questão fiscal não fica excluída, uma vez que também aumentaria significativamente a eficiência do procedimento.<sup>102</sup>

A partir desse ideal, com auxílio do já discutido princípio da cooperação, poder-se-ia imaginar que as petições iniciais de execução fiscal não fossem imediatamente distribuídas em juízo. Antes, seriam encaminhadas intimações aos devedores para as tentativas de conciliações prévias, em que serão oferecidas oportunidades de benefícios no pagamento à vista e ofertadas possibilidades de parcelamento atualmente previstas em lei. Chegando a um consenso, o acordo é homologado pelo juiz.

Embora o art. 171 do Código Tributário Nacional preveja expressamente a transação em matéria de cobrança fiscal<sup>103</sup>, tal procedimento ainda é tímido no país, ficando restrito

---

<sup>100</sup> “Art. 3º Não se excluirá da apreciação jurisdicional ameaça ou lesão a direito. (...) § 3º A conciliação, a mediação e outros métodos de solução consensual de conflitos deverão ser estimulados por juízes, advogados, defensores públicos e membros do Ministério Público, inclusive no curso do processo judicial.”

<sup>101</sup> Sobre a conciliação e mediação no Direito de Família, vide: BRAGANHOLLO, Beatriz Helena. *Novo desafio frente à constitucionalização do direito de família contemporâneo: A Mediação Familiar*. Brasília. Revista Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, n. 29, 2005. p. 70 – 79. Já quanto à conciliação no âmbito criminal, destaca-se o papel dos juizados especiais criminais, conforme analisa Ada Pellegrini Grinover e Antônio Magalhães Gomes Filho, em *Juizados Especiais criminais: comentários à Lei 9.099*, de 26.09.95. São Paulo: RT, 2002.

<sup>102</sup> “Algumas varas federais, como as de Campina Grande, Paraíba, Chapecó e Santa Catarina, promovem semanas de conciliação na execução fiscal, tendo como alvo principal os conselhos. O resultado tem sido acima de 50% para os casos resolvidos sem necessidade de movimentar a máquina judiciária de forma demasiada.” CUNHA, Alexandre dos Santos e DA SILVA, Paulo Eduardo Alves (organizadores) *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*; Brasília : Ipea, 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdiacao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdiacao.pdf). Acesso em 03.12.2016.

<sup>103</sup> Art. 171. “A lei pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que, mediante concessões mútuas, importe em determinação de litígio e consequente extinção

apenas a mutirões ou iniciativas de juízes de primeiro grau. Sobre o instituto como causa de extinção do crédito tributário em decorrência da composição do litígio, discorre o mestre Hugo de Brito Machado:

Geralmente, da transação decorre a extinção da relação obrigacional que albergava o litígio, mas tal extinção não constitui o objetivo da transação. O que há de ficar extinto pela transação é o litígio, potencial ou já instalado, vale dizer, a incerteza quanto a relação jurídica, que era incerta e por isso mesmo abrigava pretensões opostas. Com a transação desaparece a lide, vale dizer, a pretensão resistida. Não necessariamente a relação que dava ensejo às pretensões.<sup>104</sup>

Ocorre que essa espécie de composição se encontra submetida à reserva de lei, de modo que apenas é possibilitada mediante prévia determinação legal, como dispõe o mencionado artigo 171. Nada obstante a doutrina reconheça o valor dessa limitação como barreira a eventuais excessos e arbitrariedades da Administração Pública<sup>105</sup>, deve-se admitir que engessa sua aplicação, ao passo que sempre dependerá de sua sintonia com o Poder Legislativo.

Outro método de destaque é o recente protesto extrajudicial da certidão de dívida ativa (CDA). A Lei nº 9.492, de 1997, ampliou a possibilidade do protesto extrajudicial ou cartorário. Anteriormente aplicável somente aos chamados títulos cambiais, o protesto extrajudicial passou a abranger quaisquer títulos e outros documentos de dívida, mesmo os gerados unilateralmente pelo credor. Além de servir como meio de provar que o devedor está inadimplente, funciona como uma forma de coerção para que este cumpra sua obrigação sem a necessidade de uma ação judicial.

A mencionada lei inicialmente gerou dúvidas acerca de sua aplicabilidade em relação às CDAs, uma vez que, de início, não haveria interesse jurídico em se realizar o protesto considerando que, por ser título executivo, é possível o ajuizamento, desde logo, da execução fiscal. Esse foi o entendimento inicial do STJ.<sup>106</sup>

Contudo, para estimular as iniciativas desjudicializadoras e afastar qualquer dúvida,

---

de crédito tributário”. Parágrafo único. “A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso.”

<sup>104</sup> MACHADO, Hugo de Brito. *Comentários ao Código Tributário Nacional. Vol. III*, São Paulo: Atlas, 2005. p. 512.

<sup>105</sup> CARVALHO, Rubens Miranda de. *Transação Tributária, Arbitragem e Outras Formas Convencionadas de Solução de Lides Tributárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008, p. 37 - 38

<sup>106</sup> AgRg no Ag 1316190/PR, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, 1ª Turma, julgado em 17/05/2011, DJe 25/05/2011

foi publicada a Lei n° 12.767/2012 incluindo um parágrafo único ao art. 1° da Lei n° 9.492/97 e permitindo, expressamente, o protesto de certidões da dívida ativa. Vejamos:

“Art. 1° (...)

Parágrafo único. Incluem-se entre os títulos sujeitos a protesto as certidões de dívida ativa da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e das respectivas autarquias e fundações públicas.” (Incluído pela Lei n.º12.767/2012)

Ao final de 2013, o STJ novamente foi chamado a se manifestar sobre a questão e decidiu que é possível o protesto da CDA, uma vez que não implica ofensa aos princípios do contraditório e do devido processo legal, pois subsiste, para todo e qualquer efeito, o controle jurisdicional, mediante provocação da parte interessada, em relação à higidez do título levado a protesto.<sup>107</sup>

Por sua vez, o Supremo Tribunal Federal analisou recentemente a constitucionalidade da matéria, por oportunidade do julgamento da .ADI n° 5135, de relatoria do Ministro Roberto Barroso, onde por maioria a Suprema Corte entendeu que é perfeitamente possível o protesto da CDA, eis que não afronta o texto constitucional e nem representa forma de sanção política.

Corroborando o novo entendimento de nossas Cortes Superiores, Marcelo de Siqueira Freitas, procurador-geral federal, em importante artigo, elucida as vantagens da iniciativa:

Não bastasse o fato de a CDA ser efetivamente um título executivo que formaliza um crédito e, portanto, passível de ser protestado, este mecanismo também atende ao princípio do menor sacrifício possível do devedor, segundo o qual deve haver um equilíbrio entre os interesses do credor e do devedor, satisfazendo-se o direito do primeiro da forma menos prejudicial ao segundo. Como o encargo legal é majorado em 10 p.p. com o ajuizamento de uma ação de execução fiscal, o pagamento anterior à judicialização da cobrança, que o protesto viabiliza, mostra-se menos oneroso ao devedor. Por fim, não se pode afirmar que o protesto extrajudicial retira do devedor a possibilidade de exercer o seu direito à ampla defesa e ao contraditório, pois, na fase administrativa de constituição desses créditos, são observados exatamente os mesmos princípios da ampla defesa e do contraditório em favor do devedor. Ademais, mesmo a garantia da inafastabilidade do acesso ao Poder Judiciário está preservada, pois o protesto extrajudicial é passível de sustação judicial se verificada alguma ilegalidade não saneada pela respectiva procuradoria na fase de inscrição do crédito em dívida ativa.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> REsp 1126515/PR, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN, SEGUNDA TURMA, julgado em 03/12/2013, DJe 16/12/2013

<sup>108</sup> FREITAS, Marcelo de Siqueira. *Meios alternativos à execução fiscal para a cobrança de créditos do Poder Público*. In: CUNHA, Alexandre dos Santos e DA SILVA, Paulo Eduardo Alves (organizadores) *Gestão e*



Portanto, resta demonstrado que existem mecanismos favoráveis à solução do inadimplemento fiscal que se antecipam ao momento judicial, embora deva se admitir que são pouco explorados. Dentro de um cenário de desjudicialização, cabe à comunidade jurídica trata-los com mais afinco, a fim de otimizar o processo de cobrança do crédito público.

### 3.3. Mecanismos Propostos

#### 3.3.1. Localização do Devedor e Busca de Bens

Um dos principais problemas que as Fazendas Públicas enfrentam reside na localização do devedor. Mesmo com significativo dispêndio de tempo e recursos, as metas não são alcançadas, sobrecarregando a máquina judiciária de execuções fiscais estéreis. Desse modo, a fase da citação se configura como um verdadeiro gargalo processual, subvertendo a função precípua da Justiça de resolver lides para se ocupar de mero ofício espacial e comunicativo.

A Lei 10.522 de 2002 trouxe importante instituto denominado Cadastro Informativo de Créditos Não Quitados do Setor Público Federal (CADIN). Sua sistemática é simples: trata-se de um banco de dados, administrado pelo Banco Central do Brasil, que contém os nomes das pessoas físicas e jurídicas que sejam responsáveis por dívidas vencidas e não pagas a órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; que estejam com a inscrição do Cadastro de Pessoas Físicas suspensa ou cancelada; ou sejam declaradas inaptas perante o Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica.<sup>109</sup> Na data do registro, o órgão ou a entidade responsável, como a PGFN, por exemplo, é obrigado a expedir comunicação ao devedor, dando ciência de sua inclusão no CADIN e prestando todas as informações pertinentes ao débito.

---

*jurisdição: o caso da execução fiscal da União*; Brasília : Ipea, 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf). Acesso em 03.12.2016.

<sup>109</sup> Art. 2º “O Cadin conterá relação das pessoas físicas e jurídicas que: I - sejam responsáveis por obrigações pecuniárias vencidas e não pagas, para com órgãos e entidades da Administração Pública Federal, direta e indireta; II - estejam com a inscrição nos cadastros indicados, do Ministério da Fazenda, em uma das seguintes situações: ) cancelada no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF; b) declarada inapta perante o Cadastro Geral de Contribuintes – CGC”

A ideia é sólida e merece ser desenvolvida. Trata-se de instrumento que poderia evitar a enxurrada de processos sem destinatários. Poderia ser estruturada de modo a se comunicar com todos os entes da federação. Não só isso, há a viabilidade de se exercitar um intercâmbio com serviços de proteção ao crédito, bem como aos cartórios de registro de imóveis, para eventual penhora.<sup>110</sup> Nesse sentido, seria um forte modo de coerção ao pagamento de créditos públicos, desde que acompanhado de uma mudança de consciência do contribuinte e dos funcionários estatais.

Como já demonstrado, encontra-se superado a concepção tradicional *a priori* de supremacia do interesse público frente ao privado (item 2.2., *supra*), de modo que a interpretação da legislação tributária não pode ser *in dubio pro fisco*: a multa não deve ser motivo de soberba dos funcionários, tampouco instrumento de barganha. O devedor, por sua vez, deve conceber o pagamento de tributos (ou outro crédito público) como consectário da cidadania. A discussão sobre a má gestão das finanças públicas ou a corrupção não esconde o fato cultural de que o brasileiro protela, a todo custo, a satisfação de crédito a ele oposto.<sup>111</sup>

Em reflexão sobre a possibilidade de se utilizar um cadastro como instrumento de “pré-coerção”, o professor Guilherme Adolfo Mendes anota importante observação:

Se, mesmo depois de adotadas essas providências, o devedor persistir em não pagar, só restará ao órgão de cobrança administrativa da Receita Federal do Brasil encaminhar a exigência ao órgão encarregado de promover a cobrança judicial, qual seja, a Procuradoria da Fazenda Nacional. Antes, porém, de adotar esta derradeira medida, o particular é alertado da exigência e, mais uma vez, cobrado. Uma comunicação lhe é encaminhada a fim de franquear a oportunidade para pagar e até parcelar a dívida e, com isto, evitar a execução fiscal. Só depois de esgotadas todas essas etapas, a exigência é levada a juízo para a cobrança coativa, ou seja, para tomar por meio da força recursos do particular suficientes à quitação da dívida com o Estado. A execução é (deveria ser) uma medida extrema a ser adotada só no último caso. Devem, assim, chegar ao Poder Judiciário somente as situações mais difíceis de cobrança. É a peneira final de todo o processo de exigência do crédito público.<sup>112</sup>

---

<sup>110</sup> Instituído por meio do Provimento 47/2015 do CNJ, o recente Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI) tem como objetivo facilitar a troca de informações entre os escritórios de registro de imóveis, entre o Poder Judiciário, a Administração Pública e o público em geral, sendo importante ferramenta a serviço dos credores para localização de bens do devedor. Sua integração aos processos de execução fiscal faz-se mais do que necessária.

<sup>111</sup> Justiça em números 2016: ano-base 2015/Conselho Nacional de Justiça – Brasília: CNJ, 2016. p. 61

<sup>112</sup> MENDES, Guilherme Adolfo. A Atuação dos Órgãos Estatais Envolvidos na Execução Fiscal. In: CUNHA, Alexandre dos Santos e DA SILVA, Paulo Eduardo Alves (organizadores) *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*; Brasília : Ipea, 2013. Disponível em

Da mesma forma que compete ao credor reunir as informações básicas necessárias a um processo judicial de cobrança, como a existência do devedor e seu domicílio, também é de seu mister reunir e analisar informações sobre a investigação patrimonial dos bens. Contudo, no âmbito da cobrança do crédito público, é perceptível a falta de estrutura material e pessoal das procuradorias fazendárias responsáveis, de modo geral.

Por outro lado, a fim de evitar sobrecarregar a máquina judicial com processos já fracassados antes de seu nascimento, impõe-se uma nova visão sobre a investigação patrimonial feita pelos órgãos de cobrança, que implicaria trazer ao Judiciário somente execuções viáveis do ponto de vista da recuperação do crédito público, livrando o sistema judicial do processamento de feitos sem nenhuma perspectiva de expropriação de bens, e resguardando as garantias individuais do executado, sob a luz constitucional da dignidade da pessoa humana, em especial no diz respeito à privacidade e à intimidade do indivíduo.

Um dos pilares desse direito fundamental é o sigilo bancário. Todavia, ao apreciar recurso especial representativo de controvérsia, o STJ admitiu que o Fisco pode sim requisitar, sem autorização judicial, informações bancárias das instituições financeiras para fins de constituição de créditos tributários.<sup>113</sup> Todavia, tais informações obtidas não poderiam ser enviadas ao Ministério Público para servirem de base para a propositura de uma ação penal, salvo quando houver autorização judicial, sob pena de configurar quebra de sigilo bancário. Dessa forma, a Receita Federal não precisa de autorização judicial para ter acesso às contas bancárias de possíveis sonegadores. Ao fundamentar seu voto, assim asseverou o atual Ministro do STF Luiz Fux:

Destarte, o sigilo bancário, como cediço, não tem caráter absoluto, devendo ceder ao princípio da moralidade aplicável de forma absoluta às relações de direito público e privado, devendo ser mitigado nas hipóteses em que as transações bancárias são denotadoras de ilicitude, porquanto não pode o cidadão, sob o alegado manto de garantias fundamentais, cometer ilícitos. Isto porque, conquanto o sigilo bancário seja garantido pela Constituição Federal como direito fundamental, não o é para preservar a intimidade das pessoas no afã de encobrir ilícitos.

---

[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisidicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisidicao.pdf). Acesso em 03.12.2016.

<sup>113</sup> REsp nº 1134665 / SP. Relator Ministro Luiz Fux. Primeira Seção do Superior Tribunal de Justiça. Julgado em 25.11.2009. DJe 18.12.2009

O STF, em sede de repercussão geral, acompanhou o entendimento daquela Corte para garantir ao Fisco a possibilidade de acesso aos dados bancários dos contribuintes sem necessidade de autorização judicial. A transferência de informações feita dos bancos diretamente ao Fisco, que tem o dever de preservar o sigilo dos dados, não há configuraria ofensa ao direito constitucional ao sigilo.<sup>114</sup>

Em verdade, pelo modelo vigente, constituía atividade jurisdicional propriamente dita somente se deflagrada na execução fiscal quando o executado manifesta sua oposição (em regra, por meio de embargos). Enquanto só subsiste a execução, o juiz se limita a ordenar a citação, ordenar a penhora, conferir cálculo, ou seja, atua em tarefas burocráticas, função para a qual não foi designado.

Além disso, nota-se também que os órgãos administrativos não exploram devidamente a fase da cobrança pré-judicial, o que poderia (deveria) fazer o juízo reconhecer a inépcia da inicial por ausência de uma das condições da ação, qual seja, o interesse de agir. Ora, ao não adotar as medidas administrativas que tinha à sua disposição para cobrar o devedor, a Fazenda não comprova a necessidade da ação judicial, pois, mesmo que as medidas administrativas de cobrança sejam menos contundentes que as judiciais, podem, em inúmeras situações concretas, ser suficientes e, por isto, devem ser previamente realizadas, reduzindo a quantidade de casos levados ao escopo judicial.

Nesse sentido está o processo de localização do devedor sendo realizado pelo juiz, muitas vezes de forma atabalhoada (é possível encontrar até execuções fiscais opostas contra contribuinte já falecido há anos), assim como a persecução patrimonial, que se arrasta por anos no Judiciário com baixo grau de sucesso.

Ainda nesse ponto, se nada for encontrado, pode-se estar frente a caso em que a execução decerto será negativa, sem bens livres a penhorar, incorrendo eventualmente o efeito da prescrição. Seria válido ampliar as hipóteses de suspensão da execução, previstas na LEF e no CTN, para evitar o insucesso da execução, bem como o custo em que o Estado incorre. Para tal, seria o caso de atribuir à autoridade tributária parâmetros vinculados para

---

<sup>114</sup> RE 601314 RG, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, julgado em 22/10/2009, DJe-218 DIVULG 19-11-2009 PUBLIC 20-11-2009 EMENT VOL-02383-07 PP-01422

que suspenda a execução, restringindo a coerção à negativação do contribuinte, vez que não há bem disponível em tela.

Nesse embate entre reforma processual e gestão de informações pelo Fisco em momento pré-judicial, o professor Flávio Luiz Yarshell, ao refletir sobre a inexistência de patrimônio penhorável, emite importante parecer:

Mas, a título de conclusão arrisca-se dizer que, embora o sistema de cobrança executiva dos créditos fiscais federais possa e deva ser melhorado, a verdadeira eficiência não virá propriamente de reformas processuais, incapazes de resolver os problemas de adequada gestão de informações sobre a pessoa do devedor e sobre seus bens; e, principalmente, incapaz de resolver os problemas decorrentes de limites econômicos à execução, que residem na pura e simples inexistência de patrimônio penhorável. O avanço, portanto, reside menos no processo e mais na atuação mais coesa e integrada do Estado (no momento anterior ao processo e em juízo) e, talvez, em regras mais rigorosas quanto ao alargamento da responsabilidade patrimonial e aos meios indiretos de desestímulo ao inadimplemento, tal como anteriormente referidos.<sup>115</sup>

Quanto aos meios de desestímulo ao inadimplemento, além dos já trabalhados mecanismos conciliatórios, e de protesto da dívida ativa, o professor prossegue sua explanação, também fazendo alusão à viabilidade em se engendrar um cadastro que promova medidas coercitivas não-judiciais de pagamento. Confira-se:

Por seu turno, a mora ou inadimplência em matéria fiscal aparentemente não autorizam outra consequência que não a cobrança do débito. Vale dizer: não há margem para que o credor do tributo, diante da falta do pagamento, suspenda determinada prestação a seu cargo ou que, por alguma forma, impeça propriamente o exercício de alguma posição jurídica de que seja titular o contribuinte inadimplente. A esse respeito, o STF se vem posicionando pela inconstitucionalidade de exigências desproporcionais editadas pelo fisco a fim de incentivar o pagamento de tributos. Esse aspecto é relevante por uma circunstância revelada pela pesquisa: as taxas de fiscalização, as mensalidades e as anuidades cobradas por conselhos que congregam profissões liberais são o principal objeto da execução fiscal, respondendo por quase 38% do total; inclusive a superar a cobrança de impostos federais (27,1%) e as contribuições sociais (25,3%). Neste terreno, uma das consequências possíveis diante do inadimplemento é, em tese, a suspensão da autorização para o exercício profissional e, admitida que seja a legalidade desse expediente, ele se afigura – ainda que insuficiente para superar o inadimplemento – idôneo a conter sua ampliação.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup> YARSHELL, Flávio Luiz. *A Execução Fiscal como paradigma evolutivo do Modelo Executivo Brasileiro*. In: CUNHA, Alexandre dos Santos e DA SILVA, Paulo Eduardo Alves (organizadores) *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*; Brasília : Ipea, 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisducao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisducao.pdf) Acesso em 03.12.2016. p. 193

<sup>116</sup> YARSHELL, Flávio Luiz. Op. Cit. p. 192

Verifica-se, portanto, sedimentada a ideia de um modelo que admite apenas bater às portas do Judiciário as execuções fiscais bem aparelhadas com a localização dos respectivos devedores e instruídas com seus bens. Nessa esteira, cabe agora a análise da concepção doutrinária acerca da penhora ainda em âmbito administrativo.

### 3.3.2. Penhora administrativa

Ainda que se ultrapasse os obstáculos da citação do devedor e da localização de seu patrimônio, há ainda resta dificuldade quanto a penhora de tais bens. Nesse momento cabe algumas considerações quanto a sua possibilidade de realização em caráter anterior ao processo judicial.

Como já demonstrado, um dos grandes defensores da ideia, o eminente professor Kiyoshi Harada, ao analisar os projetos de lei (item 3.4., *infra*) modificadores do atual modelo da Lei 6.830 de 1980 e fazer um contraponto entre o que denominou “de um lado, um projeto tímido demais e, do outro, um radicalismo excessivo” defende a penhora administrativa como pré-requisito à propositura da execução fiscal.<sup>117</sup>

Segundo o jurista, a penhora administrativa como pré-requisito do feito executivo forçaria a Administração a reestruturar as Procuradorias, tanto para localização dos contribuintes devedores, como também para localizar bens penhoráveis, vez que não é, nem deve ser, função do juiz ficar investigando o paradeiro do devedor, sendo notório que a maior responsável pela paralisação dos autos em cartório é a espera de providências da exequente para localização do executado ou para indicar os bens penhoráveis.<sup>118</sup>

José Eduardo Soares de Melo, por sua vez, critica a sugestão:

A execução do crédito tributário não pode ser promovida por autoridade diversa da jurisdicional porque se estará violando o princípio constitucional republicano que impõe a absoluta tripartição dos Poderes. A competência do Executivo encontra-se adstrita à formação do crédito tributário, não podendo usurpar a competência do Judiciário para decidir (de modo independente e imparcial) os

---

<sup>117</sup> HARADA, Kiyoshi. *A Penhora como Pré-requisito da Execução Fiscal*. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/021007.pdf>. Acesso em 02.12.2016

<sup>118</sup> Idem

litígios entre a Fazenda Pública e as pessoas privadas, inclusive promovendo a constrição patrimonial de bens, mediante penhora, arresto, arrematação etc.<sup>119</sup>

Também o faz Sacha Calmon Navarro Coelho:

O acesso ao Judiciário é garantia fundamental insculpida na Lei Maior, em seu art. 5º., XXXV. Outrossim, a Constituição predica que “ninguém será privado de seus bens sem o devido processo legal” (art. 5º., LIV). E por devido processo legal entende-se o processo administrativo e o judicial (esse último por decorrência lógica do art. 5º., XXXV).

A transferência da função executiva fiscal para a autoridade administrativa, portanto, atenta contra cláusulas pétreas da Constituição e contra o próprio Poder Judiciário, que se verá impedido por lei (ainda que inconstitucional) de exercer parte da função que lhe foi incumbida pela Lei Maior.<sup>120</sup>

Como já demonstrado, não há ofensa à ordem constitucional na medida em que a inafastabilidade jurisdicional não se confunde com a inafastabilidade judicial, e, portanto, uma simples lavratura de auto de penhora por um agente fiscal, ao revés de um oficial de justiça, não é capaz de ofender tal princípio. Conforme assentado (item 3.1., *supra*), não há prejuízo maior ao contribuinte a penhora realizada pelo Fisco ao invés de pelo juiz, mesmo porque não está defeso ao devedor valer-se das demais ações judiciais ou até mesmo do remédio constitucional do mandado de segurança para defender seu direito.

Resumidamente, a proposta do iminente tributarista é de que o encargo caiba ao Procurador/Advogado da Fazenda Pública, após a inscrição do crédito fiscal como dívida ativa, verificados os pressupostos de sua legitimidade e legalidade, sem quaisquer riscos, para o contribuinte e somente até a penhora. Esta será executada por funcionário credenciado da Procuradoria, sob a supervisão do Procurador, no Juízo competente para propor a execução fiscal e, sendo facultado ao executado opor os embargos à execução, que terão seu prazo começando a fluir a partir da citação em juízo em momento posterior.

Em caso de embargos à execução, requisitará o juiz o processo administrativo respectivo, no qual se efetivou a ordem de inscrição como dívida ativa e de penhora. Assim, o direito brasileiro estaria inovando, uma vez que permitirá à Fazenda Pública executar seu próprio ato administrativo, efetuando desse modo a penhora administrativa.

---

<sup>119</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Execução Fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008. (Pesquisas Tributárias, Nova Série – 14). p. 241

<sup>120</sup> MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Execução Fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008. (Pesquisas Tributárias, Nova Série – 14). p. 104.

Leonardo Greco, por sua vez, utiliza-se do direito comparado para afirmar a necessidade de descentralização dos atos executórios das mãos do juiz. Tanto no ordenamento processual francês, quanto no norte-americano, o credor se dirige a uma espécie de oficial de justiça, que possui competência para promover a execução, intimando o devedor para o adimplemento e efetivando a penhora em caso de não pagamento, comunicando nesse caso o magistrado.<sup>121</sup> Caso se entenda que se entenda que a Fazenda Pública não possa promover a penhora, por que não adotar esta terceira via? Contudo, o célebre professor alerta:

Sem dúvida essa evolução depende de reforma da lei e é preciso formar esse profissional. O nosso oficial de justiça está preparado para ser esse agente de execução? Claro que não. Mas a descentralização dos atos executórios é imperiosa. Enquanto nós não adotarmos essa providência, nós vamos continuar a ter essa execução emperrada estrangulada, porque qualquer questão, por menos relevante que seja, tem de ser decidida pelo juiz. E o juiz não é necessariamente um especialista naquilo que ele tem de fazer na execução.<sup>122</sup>

Em que pese a possibilidade de se transferir todos os atos de constrição patrimonial para a esfera administrativa, outro mecanismo viável, que já está sendo abordado em projeto de lei, é a chamada constrição preparatória e provisória, na qual se busca apenas tirar do Poder Judiciário a tarefa de localização de bens do executado, uma vez que tal prática não dispensa o trâmite normal da execução fiscal, inclusive com a prática da constrição definitiva em âmbito judicial.

Por outro lado, caso a autoridade administrativa incumbida de promover a execução fiscal não localize bens do devedor, sob os quais possa recair tal constrição preparatória, o ajuizamento será suspenso, e, decorrido um ano da notificação administrativa do executado, sem a localização dos bens haverá o arquivamento dos autos do processo administrativo, quando se iniciará a marcha do prazo prescricional. Ou seja, a suspensão e o arquivamento provisório não mais se efetuarão perante o Poder Judiciário como hoje ocorre, conforme estabelecido pelo art. 40 e parágrafos da Lei 6.830/80.

---

<sup>121</sup> GRECO, Leonardo. *Execução Civil – Entraves e Propostas*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XII, 2013. p. 405

<sup>122</sup> GRECO, Leonardo. *Execução Civil – Entraves e Propostas*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XII, 2013. p. 406.



### 3.4 Propostas Legislativas

Neste momento, cabe discorrer brevemente sobre os projetos de lei e expectativas legislativas que dizem respeito à desjudicialização da execução fiscal. Nesse momento, opta-se por selecionar aqueles que mais se aproximam à discussão aqui levantada, de modo a privilegiar temas já debatidos previamente.

O Projeto de Lei nº 2.412 de 2007<sup>123</sup>, de autoria do ex-deputado federal Régis Fernandes de Oliveira, visa a dispor sobre a execução administrativa da dívida ativa da União, dos estados, do Distrito Federal, dos municípios e de suas respectivas autarquias e fundações públicas, revogando integralmente a Lei 6.830/80.

Trata-se de projeto amplo e extenso, com cinquenta e um artigos em seu texto original. A principal mudança, contudo, é apresentada logo no início. Confira-se:

Art. 5º A execução fiscal será promovida pelo órgão da Fazenda Pública das entidades a que se refere o caput do art. 1º em cuja jurisdição se situar o domicílio do executado, sua residência ou onde for encontrado  
(...)  
§ 3º O crédito da União será inscrito e executado na Procuradoria da Fazenda Nacional.

Sem dúvidas, é um projeto bastante arrojado, uma vez que envolve a outorga completa de competências, hoje atribuídas ao Judiciário, para as procuradorias das fazendas públicas, a fim de proceder à notificação do devedor (Artigo 10, inciso I), ao arresto ou à penhora (Artigo 10, incisos II e III), ao registro destas medidas (Artigo 10, inciso IV), à avaliação dos bens constritos (Artigo 10, inciso V), à adjudicação (Artigo 30) e à arrematação (Artigo 32):

Art. 10. O despacho que ordenar a expedição do mandado executivo importa em ordem para:  
I – notificação do executado para, no prazo de 15 (quinze) dias, pagar a dívida, com juros, multa de mora ou de ofício e demais encargos indicados na Certidão de Dívida Ativa, impugná-la administrativamente ou ajuizar embargos à execução, com efeito suspensivo, perante o juízo competente;  
II – penhora de bens suficientes, se não for paga a dívida, nem impugnada a execução ou ajuizados embargos, ou ainda se forem a impugnação ou os embargos rejeitados;  
III – arresto de bens garantidores, se o executado não tiver domicílio certo ou

---

<sup>123</sup> Projeto de Lei nº 2412 de 2007. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=376419>

se dele se ocultar, se não for encontrado, apresentar impugnação ou propuser embargos manifestamente protelatórios ou se agir de má-fé, nos termos dos artigos 17, incisos I a VII e 600, incisos I a IV, do CPC.

IV – registro do arresto ou da penhora, independentemente do pagamento de custas ou de outras despesas cartorárias;

V – avaliação dos bens arrestados ou penhorados.

Nesse âmbito de completa reviravolta de prerrogativas, ainda pode-se destacar: a possibilidade de o devedor formular impugnação administrativa da execução fiscal, antes mesmo de recorrer ao Poder Judiciário, para suscitar questão de ordem pública, declarável de ofício pelo próprio órgão encarregado da execução, por simples petição nos autos (Artigo 13); a possibilidade de os agentes fiscais requererem, inclusive por via eletrônica, às instituições bancárias, informações sobre a existência de ativos em nome do executado e sua indisponibilidade, se for o caso, até o valor da execução (Artigo 16, § 2º a § 4º), bem como a penhora de numerário e averbações de penhoras de bens móveis e imóveis; e a possibilidade de os bens do executado irem a leilão por meio de processo eletrônico.

Destaca-se, porém, que embora o eixo principal da tramitação das execuções fiscais esteja sendo transferido, da competência do Judiciário para a do Executivo, a proposta toma o cuidado de garantir o acesso do contribuinte às vias judiciais, por meio de embargos à execução fiscal, com efeito suspensivo (Capítulo VIII) e à adjudicação ou à arrematação (Artigo 27). Estaria assim assegurada a possibilidade de o executado submeter sua causa a um juiz. Mas ao juiz ficaria reservada, enfim, a atividade estritamente jurisdicional – que é de interpretar e julgar a pretensão resistida decorrente da lide constituída.

Todavia, deve-se admitir que o projeto de lei sob análise peca pelo excesso. A aprovação de singular diploma legal revolucionando o procedimento vigente tende ao radicalismo. O processo de amadurecimento das instituições é gradual e deve ser feito de forma construtiva, com profundo experimentalismo democrático, e debate popular e acadêmico.

Por outro lado, apresentados pela Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, por intermédio do Ministério da Fazenda e da Casa Civil da Presidência da República, temos

os Projetos de Lei Complementar 469<sup>124</sup> de 2009, e de Lei nº 5.080<sup>125</sup>, nº 5.081<sup>126</sup> e nº 5.082<sup>127</sup>

O Projeto de Lei Complementar nº 469 de 2009, entre outras mudanças, acrescenta o artigo 171-A ao CTN, além de alterar a redação do artigo 174, inciso V. Este dispositivo, se aprovado, facultará à lei adotar a arbitragem para a solução de conflitos, cujo laudo arbitral será vinculante:

Art. 171. A lei, geral ou específica, pode facultar, nas condições que estabeleça, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária celebrar transação que importe em composição de conflito ou de litígio, visando a extinção de crédito tributário. Parágrafo único. A lei indicará a autoridade competente para autorizar a transação em cada caso, podendo prever hipóteses de delegação.

(...)

Art. 171-A. A lei poderá adotar a arbitragem para a solução de conflito ou litígio, cujo laudo arbitral será vinculante.

(...)

Art. 174. A ação para a cobrança do crédito tributário prescreve em cinco anos, contados da data da sua constituição definitiva.

Parágrafo único. A prescrição se interrompe:

(...) V – pela admissão em procedimento de transação ou arbitragem, ou pelo descumprimento das obrigações constantes do termo de transação ou do laudo arbitral.

Desse modo, as mudanças pretendem facilitar o procedimento de transação, de modo a evitar o demasiado ingresso de cobranças no Poder Judiciário. Não só isso, expressamente prevê a arbitragem como solução de litígios, vinculando o laudo arbitral e interrompendo a prescrição. Trata-se, pois, de instrumento apto a propiciar a desistência recíproca de direitos, o que permitiria a adequada composição da cobrança e o recebimento do crédito, valorizando o pouco utilizado instituto da transação, como já demonstrado anteriormente.

O Projeto de Lei 5.080/09, por sua vez, visa dispor “sobre a cobrança da dívida ativa da Fazenda pública e dá outras providências”, sendo o com maior amplitude de todos. Já o PL nº 5.081/2009 dispõe sobre:

A instituição de mecanismos de cobrança dos créditos inscritos em dívida ativa da União, das autarquias e das fundações públicas federais, mediante a

---

<sup>124</sup> Projeto de Lei Complementar nº 469 de 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431262>

<sup>125</sup> Projeto de Lei nº 5.080 de 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431260>

<sup>126</sup> Projeto de Lei nº 5.081 de 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=565993>

<sup>127</sup> Projeto de Lei nº 5.082 de 2009. Disponível em <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=431269>

regulamentação da prestação de garantias extrajudiciais, da oferta de bens imóveis e pagamento, do parcelamento e pagamento à vista de dívida de pequeno valor, da previsão da redução do encargo legal previsto no Art. 1º Decreto-Lei no 1.025, de 21 de outubro de 1969, e dá outras providências.

O último, por sua vez, busca tratar da “transação tributária, nas hipóteses que especifica, altera a legislação tributária e dá outras providências”. Ou seja, visa regulamentar as condições para estabelecer, aos sujeitos ativo e passivo da obrigação tributária, a celebração de transação que importe em composição de conflito ou litígio, visando a extinção do crédito tributário. Cuida-se, portanto, de projeto conexo ao Projeto de Lei Complementar nº 469 de 2009.

Registre-se que, pela complementariedade das propostas, todas tramitam apensadas ao PL nº 2.412/2007 já abordado. Pois bem. O PL nº 5.080/2009 apresenta, de alguma forma, alternativas aos problemas já apresentados, almejando aprimorar a integração da fase administrativa da cobrança do crédito público com a subsequente fase judicial, apresentando a chamada “constrição preparatória”, isto é, bloqueio de bens do contribuinte antes do ajuizamento da respectiva ação de execução fiscal. Seu principal mérito é racionalizar a cobrança, exigindo que, previamente ao ajuizamento da execução judicial, após a inscrição na dívida ativa, seja feita “investigação patrimonial dos devedores inscritos, (...) caso a referida investigação patrimonial não tenha sido realizada com êxito quando da constituição do crédito” (Artigo 4º). Para viabilizar esta investigação, o Poder Executivo é autorizado a

Instituir Sistema Nacional de Informações Patrimoniais dos Contribuintes – SNIPC, administrado pelo Ministério da Fazenda, inclusive com base nas informações gerenciadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, organizando o acesso eletrônico às bases de informação patrimonial de contribuintes, contemplando informações sobre o patrimônio, os rendimentos e os endereços, entre outras (Artigo 4º, § 1º).

Novamente surge a figura de um cadastro-sistema administrado pelo Ministério da Fazenda para auxiliar no momento da pré-cobrança executiva. Ainda na fase administrativa, após a inscrição na dívida ativa, notifica-se o devedor para, em sessenta dias, efetuar o pagamento – acrescido dos encargos incidentes –, solicitar o parcelamento do débito por uma das formas previstas em lei, ou ainda prestar garantia integral do crédito em cobrança, por meio de depósito administrativo, fiança bancária ou seguro-garantia (Artigo 5º, caput).

Esse proceder desobriga o credor do ajuizamento de execuções fiscais contra devedor que não possui patrimônio penhorável com a única finalidade de interromper a prescrição.

Assim, é elogiável a ideia de que a execução só terá início quando houver chances reais de êxito.

A despeito de tais mudanças, o PL nº 5.080/2009 ainda hesita na adoção da execução fiscal administrativa pois mantém, integralmente, processo judicial de execução fiscal, porquanto atribui-se ao exequente o poder de realizar apenas atos de “constrição preparatória e provisória”, a qual não dispensará o ajuizamento da execução fiscal, no prazo de trinta dias, salvo quando a constrição preparatória recair sobre dinheiro, em que o prazo é reduzido para três dias (artigo 13, caput). Quando iniciado este processo, ainda será necessário que, sob a supervisão do Poder Judiciário, se realize a autuação, a convocação da constrição administrativa em penhora, a citação do devedor, a avaliação e o leilão de bens. Ou seja, o projeto aludido alivia apenas o trabalho do Poder Judiciário ao prever que não sejam ajuizadas execuções contra devedores que não apresentem bens penhoráveis.

Tal projeto é complementado pelo Projeto de Lei nº 5.081, que, por sua vez, dá ao devedor a possibilidade de oferecer garantias extrajudiciais ao fisco logo após a inscrição na dívida ativa:

Os créditos inscritos em dívida ativa da União, de natureza tributária ou não tributária, ajuizados ou não, poderão ser extintos, total ou parcialmente, mediante arrematação ou dação em pagamento em leilão extrajudicial de bens imóveis, na forma desta lei (Artigo 6º).

A adoção de leilão extrajudicial é um caminho que já existe para certos créditos privados – como nas cédulas hipotecárias e na alienação fiduciária de imóveis – e, desde muito tempo, vem sendo trilhado com sucesso. Este projeto também é bem-vindo no que concerne ao estabelecimento de regras mais flexíveis para o parcelamento de dívidas de pequeno valor.

Nesse viés, o PL nº 5.080/2009 apresenta similaridades com o já abordado PL 2.412/2007, os quais tramitam apensados. Ambos propõem a desjudicialização de atividades executivas em graus diferentes. No último caso, temos um projeto mais vertical, onde todas as atividades de constrição patrimonial são transferidas para agentes da fazenda pública. No primeiro, como visto, atribui-se ao exequente o poder de realizar apenas certos atos de “constrição preparatória e provisória”, afastando da competência do juízo efetuar as tarefas inerentes à localização de bens do executado.

## CONCLUSÃO

Buscou-se no trabalho, lançar um olhar crítico e inovador sobre a questão do processo de satisfação do crédito público, tema de enorme relevância, na medida em que afeta diretamente todos os cidadãos-contribuintes, bem como os interesses das Fazendas Públicas e do próprio Estado, atingindo, portanto, uma repercussão econômica e jurídica que engloba toda a sociedade brasileira.

Analisando de forma ampla a prestação jurisdicional oferecida tanto aos entes públicos quanto aos particulares, mormente no que se refere à efetividade e à celeridade, notória é a crise pelo qual o país atravessa.

Por tudo o que foi exposto, é possível concluir que a horizonte da execução fiscal no Brasil necessariamente aponta para mudanças. O modelo preconizado pela Lei 8.630 de 1980 demonstra-se ultrapassado, insuficiente para os fins a que se destina, na medida que a realidade prática apresenta resultados assustadores, congestionando a máquina judiciária e deixando de arrecadar o crédito a que tem direito.<sup>128</sup>

Partindo de um diagnóstico estatístico, restou cristalino que o processo executivo fiscal não deve ficar imune às novas tendências, seja interagindo com o modelo trazido pelo novo Código de Processo Civil, seja diminuindo a preponderância do Poder Judiciário nas relações sociais, de modo a alcançar a satisfação do crédito que se pleiteia.

A busca por um processo executivo fiscal eficiente é iniciativa comungada por todos os operadores nele envolvidos – partes, procuradores, juízes, e advogados públicos. Um país em processo de desenvolvimento como o Brasil necessita de um sistema ótimo de cobrança das obrigações tributárias. A premissa, portanto, é unânime.

Desse modo, importante foi discorrer sobre a influência que o novo diploma processual civil exercerá sobre a estrutura executiva fiscal, vez que resta consolidada na doutrina e na jurisprudência, a interação entre leis diferentes sob o prisma da

---

<sup>128</sup> Estimava-se, em 2015, um estoque da Dívida Ativa da União, de natureza tributária, em R\$ 1.010.000.000.000,00 (1,01 trilhão de reais). Fonte: <http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ADMINISTRACAO-PUBLICA/488033-GOVERNO-DIZ-NEGOCIAR-COM-OAB-MUDANCAS-EM-PROJETO-DE-EXECUCAO-FISCAL.html>

proporcionalidade e com auxílio da “Teoria do Diálogo das Fontes”.

Além disso, o trabalho buscou demonstrar a superação de dogmas do direito público ultrapassados, em especial a supremacia do interesse público sobre o privado, na medida em que o ordenamento contemporâneo prioriza o exercício da ponderação, a fim de se alcançar o resultado mais favorável aos valores constitucionais. A todo momento o trabalho buscou demonstrar que é possível buscar a otimização dos procedimentos de busca do crédito público, sem perder de vista as garantias constitucionais consagradas em nosso ordenamento.

No mesmo sentido, o novo Código de Processo Civil nos apresenta o modelo cooperativo, afastando-se do dualismo clássico adversarial e inquisitorial de processo civil, o que possibilita uma nova concepção acerca dos litígios apresentados ao Poder Judiciário. A estrutura atual do processo executivo fiscal demonstra-se falha, devendo tanto a fazenda pública, quanto o contribuinte, não mais se enxergar como opostos nesse sistema jurídico.

Em verdade, trata-se de trazer esse diálogo à nova mentalidade que se forma na população brasileira, moldando significativamente o modo como nos visualizamos como comunidade. O indivíduo passa a enxergar o Estado (e suas finanças) não como um extorsionário, mas como ente concretizador dos direitos fundamentais, dentro de uma ótica constitucional, distribuindo deveres e direitos de modo a construir uma sociedade mais justa e democrática.

Desta feita, foi proposta uma reflexão de mudança no atual paradigma de execução fiscal, por um viés alternativo. Foram apresentados mecanismos desjudicializadores, tanto na fase prévia à propositura do feito, como no âmbito do procedimento propriamente dito. Tendo em vista que os grandes gargalos responsáveis pelos baixíssimos níveis de produtividade apontavam para as fases de citação do devedor e localização dos bens para penhora, foi dada a devida atenção a estes elementos.

Dessa forma, exigiu-se um exercício de compatibilidade no que se refere aos comandos constitucionais e às propostas ofertadas. É evidente que alguns discursos ainda padecem de certa ojeriza ao tratar da retirada de competências e prerrogativas do Poder Judiciário. Contudo, o que se procurou demonstrar é a necessidade de rearranjo

institucional, sem se falar em diminuição de uma esfera de poder em detrimento de outra.

Por fim, as propostas de alteração legislativas foram levantadas. Nota-se, pelos projetos apresentados, que há insatisfação de ambos os lados. A Fazenda Nacional deseja um procedimento mais rápido e que recupere maior numerário de dívida ativa, atribuindo-lhe maior autonomia, ao passo que ainda há resistência por outros setores quanto às mudanças profundas e radicais, especialmente quando se tem em mente a instabilidade institucional pela qual o país atravessa.

Todavia, conclui-se com otimismo que a comunidade acadêmica percebeu a crise pela qual passa a classe dos executivos fiscais, de modo que as recentes produções doutrinárias, jurisprudenciais e legislativas não podem ser ignoradas ou afastadas, visto que têm muito o que contribuir para lutar por soluções jurídicas aos problemas empíricos que são apresentados cotidianamente. Seja a partir de uma maior integração com o Código de Processo Civil de 2015, seja com a graduada retirada dos procedimentos executivos da esfera do Poder Judiciário, espera-se que o futuro do processo de cobrança do crédito no Brasil seja mais homogêneo, equilibrado, cooperativo, célere e, enfim, eficiente.



## REFERÊNCIAS

ALVIM, Arruda. *Manual de Direito Processual Civil: parte geral*. São Paulo. Revista dos Tribunais, 2005.

ARENHART, Sérgio Cruz; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel (coord). *Novo código de processo civil comentado*. São Paulo: editora Revista dos Tribunais, 2015.

ÁVILA, Humberto Bergmann. *Teoria dos Princípios – da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2ª Ed, São Paulo: Malheiros, 2003.

BARROS, Humberto Gomes de. Execução fiscal administrativa. *Revista CEJ*, Brasília, ano 11, n. 39, p. 4-9, out./dez. 2007.

BINENBOJM, Gustavo. *Da Supremacia do Interesse Público ao Dever de Proporcionalidade: Um Novo Paradigma para o Direito Administrativo*. Revista de Direito Administrativo, v. 239, Rio de Janeiro: Editora Forum, Jan/Mar, 2005.

BRAGANHOLO, Beatriz Helena. *Novo desafio frente à constitucionalização do direito de família contemporâneo: A Mediação Familiar*. Brasília. Revista Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, n. 29, 2005.

CÂMARA, Alexandre Freitas. *Lições de Direito Processual Civil Vl. 1*, 2ª Tiragem, Lumen Iuris: Rio de Janeiro, 2003.

\_\_\_\_\_. *Lições de Direito Processual Civil. Vol.II*, 17 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CAPENA, Márcio Louzada. *Da Não Apresentação De Bens Passíveis De Penhora E Das Multas*. Disponível em <http://www.abdpc.org.br/artigos/artigo1071.htm> . Acesso em 23.11.2016

CARVALHO, Rubens Miranda de. *Transação Tributária, Arbitragem e Outras Formas Convencionadas de Solução de Lides Tributárias*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2008.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *Justiça em números 2016: ano-base 2015*. Brasília: CNJ, 2016.

CUNHA, Alexandre dos Santos e DA SILVA, Paulo Eduardo Alves (organizadores) *Gestão e jurisdição: o caso da execução fiscal da União*; Brasília : Ipea, 2013. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro\\_gestaoejurisdicao.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/livro_gestaoejurisdicao.pdf). Acesso em 03.12.2016.

DIDIER JÚNIOR., Fredie. *Curso de Direito Processual Civil, Volume 5*. 5ª ed. Salvador. JusPODIVM. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella, *Direito Administrativo*. São Paulo: Atlas, 2004.

DUARTE, Fernanda; BONFIM, Gilson (Coord), *A LEF e o novo CPC: reflexões e tendências: o que ficou e o que mudará*, Rio de Janeiro: Lumem Iuris, 2016.

FUX, Luiz. *O Novo Processo de Execução (Cumprimento de Sentença e a Execução Extrajudicial)*. 1ª ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2008.

GODOY, Arnaldo Sampaio de Moraes. *A execução fiscal administrativa no direito tributário comparado*. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

GRECO, Leonardo. *Execução Civil – Entraves e Propostas*. Revista Eletrônica de Direito Processual – REDP. Volume XII, 2013.

GRINOVER, Adi Pellegrini e GOMES FILHO, Antônio Magalhães (coord). *Juízados Especiais criminais: comentários à Lei 9.099, de 26.09.95*. São Paulo: RT, 2002

HARADA, Kiyoshi. *A Penhora como Pré-requisito da Execução Fiscal*. Disponível em <http://sisnet.aduaneiras.com.br/lex/doutrinas/arquivos/021007.pdf> . Acesso em 02.12.2016.

LOPES, Mauro Luís da Roca. *Processo Judicial Tributário. Execução Fiscal e Ações Tributárias*. 9ª ed. Niterói: Impetus, 2014

MACHADO, Hugo de Brito. *Comentários ao Código Tributário Nacional. Vol. III*, São Paulo: Atlas, 2005

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 27ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELO, Carlos Francisco Lopes. *Execução Fiscal Administrativa à Luz da Constituição Federal*. Disponível em [www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880](http://www.agu.gov.br/page/download/index/id/8356880) . Acesso em 02.12.2016

MARINS, James. *Direito Processual Tributário Brasileiro: Administrativo e Judicial*. 1ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2016.

MARQUES, Claudia Lima. *Manual de direito do consumidor*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009

\_\_\_\_\_. *Diálogo dos fontes: do conflito à coordenação de normas no direito brasileiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2012.

MARTINS, Ives Gandra da Silva (Coord.). *Execução Fiscal*. São Paulo: Revista dos Tribunais e Centro de Extensão Universitária, 2008. (Pesquisas Tributárias, Nova Série – 14)

PACHECO, José da Silva, *Evolução do Processo Civil Brasileiro*, 2ª ed., Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

PRUDENTE, Antônio Souza. *Cobrança administrativa do crédito da fazenda pública*. *Revista CEJ*, Brasília, ano 5, n. 13, jan./abr. 2001.

RIBEIRO, Flávia Pereira. *Desjudicialização da Execução Civil*. São Paulo: 2012

SARMENTO, Daniel. *A Ponderação de Interesses na Constituição Federal*". 01 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2002.

SHIER, Paulo Ricardo. *Filtragem Constitucional: Construindo uma nova dogmática jurídica*. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor, 1999

TALAMINI, Eduardo (Coord.). *Repercussões do Novo CPC v. 10 – Processo e Administração Pública*. Salvador: Juspodivm, 2016.

THEODORO JÚNIOR, Humberto. *Lei de Execução Fiscal*, 3ª ed. São Paulo: Saraiva. 1993

\_\_\_\_\_. *O cumprimento da sentença e a garantia do devido processo legal*. 3ª Ed – Belo Horizonte, 2007.

\_\_\_\_\_. *A Execução Fiscal segundo a Lei n. 6.830/80*. Disponível em <http://livepublish.iob.com.br/ntzajuris/lpext.dll/Infobase/6ac4f/6ac8d/6b374?f=templates&fn=document-frame.htm&2.0>. Acesso em 26.11.2016.

WAMBIER, Teresa Arruda Alvim (Coord.), *Breves Comentários ao Novo Código de Processo Civil*, 1ªed. 2ª tiragem, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 2015.

ZAGAGLIA, Waldir. *O Procurador do Estado e as Funções Essenciais à Justiça como Razão da Democracia*. Disponível em <http://www.aperj.org.br/arquivos/pdf/peefuncoes.pdf>. Acesso em 23.11.2016.